

# Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia

Ivonne Farah H.  
Carmen Sánchez G.  
Fernanda Wanderley



Las autores agradecen la colaboración de Porfirio Cochi en la recopilación de la información.  
Este documento se elaboró en el marco del proyecto de cooperación CEPAL/ASDI “Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina”, componente: “Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables”.  
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

# Índice

Introducción .....	7
<b>Parte I: Debate actual sobre empleo de jóvenes y mujeres .....</b>	<b>11</b>
Capítulo I	
<b>Marco conceptual y lineamientos de políticas de promoción e inserción de jóvenes y mujeres en el empleo .....</b>	<b>13</b>
1. La inserción laboral de los jóvenes .....	13
2. La inserción laboral de las mujeres.....	16
Capítulo II	
<b>La economía y el mercado de trabajo en el Estado Plurinacional de Bolivia .....</b>	<b>23</b>
1. Características de la estructura económica y del mercado de trabajo por género ....	23
1.1. El bajo crecimiento económico.....	23
1.2. La generación de riqueza y la generación de ingreso.....	24
1.3. El incremento de la población económicamente activa .....	25
1.4. Nivel de instrucción .....	26
1.5. Concentración en el empleo no asalariado sin regulación ni protección social.....	27
1.6. Subempleo visible, subempleo invisible y doble jornada de las mujeres.....	29
1.7. La cobertura del sistema de seguridad social .....	33
1.8. La migración y el crecimiento del empleo en sectores de servicios y comercio .....	34
1.9. Niveles de remuneración.....	37
2. La inserción laboral de los jóvenes.....	37
2.1 El nivel educativo de los jóvenes.....	38
2.2. Participación económica de los jóvenes.....	39
2.3 Niveles de ingresos .....	44
2.4. Aproximación a grados de vulnerabilidad.....	44
3. Breve balance .....	46

<b>Parte II: Marco general y políticas, programas y proyectos de inserción laboral de jóvenes y mujeres, 1998-2005</b> .....	49
Capítulo III	
<b>Marco general de las políticas estatales</b> .....	51
1. Políticas o intervenciones indirectas en la composición del mercado de trabajo .....	52
2. Referentes normativos .....	54
2.1. Los convenios internacionales ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia .....	54
2.2. Las normas nacionales en materia laboral .....	55
2.3. Las normas nacionales sobre educación y trabajo .....	56
2.3.1. La reforma educativa .....	56
2.3.2. Relación entre formación técnica y tecnológica y empleabilidad .....	58
2.3.3. Las instituciones intermedias .....	58
Capítulo IV	
<b>Políticas o intervenciones directas del Estado sobre el mercado de trabajo e inserción laboral de jóvenes y mujeres</b> .....	63
1. Ministerio de Educación: programa de fortalecimiento a la formación técnica y tecnológica .....	64
2. Ministerio de Trabajo .....	67
2.1. Programa Bolsa de Trabajo .....	67
3. Ministerio de Desarrollo Económico (hoy de Producción y Microempresas) .....	68
3.1. Servicio de Asistencia Técnica (SAT) .....	68
3.2. Compro Boliviano y ferias a la inversa .....	69
3.3. Unidad de Productividad y Competitividad. Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad .....	71
4. Ministerio de Desarrollo Sostenible .....	71
4.1. Viceministerio de la Mujer (hoy de Igualdad de Oportunidades) .....	71
4.1.1. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) .....	72
5. Ministerio de la Presidencia (antes sin cartera responsable de participación popular) .....	73
5.1. Jóvenes en la participación popular .....	73
5.2. Programas de empleo temporal .....	74
6. Ministerio de Agricultura .....	76
6.1. Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) .....	76
6.2. Acceso a títulos de propiedad de tierras .....	76
Capítulo V	
<b>Programas y proyectos de promoción de empleo y del auto-empleo</b> .....	79
1. Promoción del empleo .....	79
1.1. Programas mixtos o de convenios interinstitucionales .....	79
1.1.1. Escuela profesional “Don Bosco”, El Alto .....	79
1.1.2. Fundación para el desarrollo AUTAPO .....	80
1.1.3. Programa de Capacitación (PROCAP) .....	82
1.2. Programas del sector privado .....	83
1.2.1. Instituto de Formación y Capacitación Laboral. Fundación INFOCAL .....	83
1.2.2. Fundación Pro Capacitación Laboral, PROCAL .....	86
2. Promoción del auto-empleo .....	87
2.1. CARE Bolivia – El Alto .....	87
2.2. Programas de la cooperación internacional .....	88
2.2.1. Programa de formación técnica y capacitación laboral para jóvenes, microempresarios y trabajadores - GTZ .....	89

2.2.2. Swiss Contact – Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico .....	90
2.2.3. USAID: Programa de Iniciativas Democráticas (ID) .....	91
2.3. Programas de microcrédito .....	92
2.3.1. PROMUJER.....	92
2.3.2. UNITAS.....	93
2.3.3. Programa de apoyo al sector agropecuario de Chuquisaca (PASACH) y programa de apoyo al sector agropecuario de Potosí (PASAP) .....	93
3. Breve resumen de tendencias .....	94
4. Lecciones de cara al futuro .....	99
4.1. Formación e inserción en el empleo .....	99
4.1.1. Institutos de formación profesional .....	99
4.1.2. Jóvenes y mujeres demandantes de empleo .....	101
4.1.3. Empleadores.....	102
4.2. Inserción laboral directa .....	102
4.3. Apoyo al autoemprendimiento .....	103

### **Parte III: Desafíos actuales .....** 105

#### Capítulo VI

#### **El rumbo de los cambios iniciados en 2006. Políticas públicas de promoción**

<b>del mercado de trabajo .....</b>	<b>107</b>
1. Marco normativo legal.....	108
1.1. Régimen laboral en la nueva CPE .....	108
1.1.1. Normas sobre empleo y trabajo.....	109
1.1.2. Normas sobre educación, formación laboral y empleo.....	110
2. Políticas de empleo en el plan nacional de desarrollo .....	111
3. Ministerio de Trabajo: política de promoción del empleo .....	112
3.1. Ámbito de la regulación .....	113
3.1.1. Libre contratación .....	113
3.1.2. Salarios.....	114
3.1.3. Normativa laboral.....	114
3.2. Generación y promoción de empleo.....	114
3.2.1. Empleos de corto plazo o emergencia .....	115
3.2.2. Promoción del empleo. Mi Primer Empleo Digno .....	115
4. Otras entidades públicas.....	121
4.1. Bolivia productiva .....	121
4.2. Protección social .....	122
4.2.1 Renta Dignidad .....	122
4.2.2. Seguridad social .....	122
4.2.3. Sector informal.....	123
4.3. Asociatividad económica .....	123
4.4. Inversión pública .....	124

#### Capítulo VII

#### **Lineamientos para políticas de generación de empleo para mujeres y jóvenes .....** 125

1. Políticas indirectas de promoción del mercado de trabajo.....	125
1.1. Relación Estado – sector privado.....	126
1.2. Mercado interno – mercado externo.....	126
1.3. Potencialidad de la heterogeneidad productiva .....	127
1.4. Visión de desarrollo .....	127

2. Intervenciones directas del Estado. Políticas laborales y de bienestar .....	128
2.1. Nuevos ámbitos de trabajo y su conciliación.....	128
2.2. Seguridad social .....	129
2.3. Coordinación entre políticas indirectas y políticas directas .....	130
2.4. Fortalecimiento institucional .....	130
3. Lineamientos específicos.....	132
4. Apoyo a jóvenes y mujeres en situación de particular desventaja.....	134
Bibliografía.....	137
Documentación acopiada .....	142
Otras fuentes de información .....	143

## Introducción

La dinámica actual del empleo de jóvenes y mujeres, como la precarización del mercado de trabajo, son productos de la evolución macroeconómica general y la intervención de complejos factores sociales asociados con la eficacia del sistema socioeconómico, los cambios técnicos y tecnológicos, y la legitimidad de las institucionales sociales.

El empleo de jóvenes y de mujeres no es un tema sólo de ingresos y trabajo, atañe también la educación, las expectativas personales y familiares de movilidad; es un mecanismo esencial de su inclusión y cohesión en la sociedad. La valoración social hacia las personas se asocia a su contribución al desarrollo material, social y espiritual, donde el trabajo es un elemento que encierra un profundo sentido de legitimación y de reconocimiento social. (CEPAL/OIJ, 2003). Por ello, promover trabajo decente y empleos productivos para ambos grupos es un camino para fortalecer la democracia, la cohesión social y el crecimiento económico. (OIT, 2008). Su inserción laboral se ha convertido en un problema por el deterioro de las condiciones laborales y su inestabilidad que exigen una importante atención por el Estado.

El crecimiento de población joven ejerce –particularmente– una fuerte presión en el mercado de trabajo, del mismo modo que la masiva inserción de las mujeres a causa del deterioro de los ingresos promedios del conjunto de la población trabajadora. Además, el creciente desempleo golpea principalmente a estos grupos, volviendo su situación –en un contexto de pobreza– de mucha vulnerabilidad económica y social. Por ello, la interpretación de las condiciones de empleo y desempleo de jóvenes y mujeres han concitado la atención desde varias vertientes explicativas que orientan el diseño de políticas y acciones públicas y privadas hacia estos grupos, desde varias perspectivas. Las que ponen énfasis en el funcionamiento estructural del mercado de trabajo, o en el desajuste entre oferta y la demanda de trabajo, enfatizando que el desempleo juvenil y los empleos precarios son consecuencia de la no correspondencia entre educación y competencias requeridas; las que enfatizan la desigualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo y de capacitación laboral; o aquellas que encuentran una ruptura entre las expectativas laborales de jóvenes y mujeres, y la oferta laboral. (Weller, 2007).

Varias investigaciones dan cuenta que el desempleo no es una condición que actúe de manera especial sobre la condición juvenil; aquel no sólo se explica por el exceso de expectativas ni por la ausencia o escaso nivel de escolaridad, de credenciales y capacidades como causa principal –aunque sí influyen de manera importante– menos en un contexto de devaluación de la educación escolar frente a las características del mercado de trabajo. Por lo que completar estudios escolares no asegura la inserción en empleos formales o rubros no tradicionales de la economía. Existen factores estructurales que agravan tanto el desempleo como la mayor incorporación de mujeres y/o jóvenes al mercado de trabajo más allá de las necesidades materiales que tienen los hogares pobres para actuar como mecanismos coactivos de la inserción temprana de jóvenes y mujeres al mercado de trabajo sin finalizar sus estudios. (Salvia y Muñón, s/f).

En el Estado Plurinacional de Bolivia predominan los estudios de empleo que priorizan el recurrente desencuentro entre la oferta y demanda laboral como uno de los problemas de trasfondo que es complejizado por las varias transformaciones del mercado de trabajo y su alta heterogeneidad. Esta se refleja en relaciones laborales atípicas, la coexistencia de relaciones de trabajo asalariadas y

no asalariadas, desempleo abierto articulado con el subempleo, una tendencia nítida al acotamiento del trabajo asalariado en el sector formal y una masiva expansión del sector informal que alberga unidades familiares, cuenta propia y microempresariales que generan el 82% de la ocupación en la producción y los servicios.

Por otra parte, los aspectos más estudiados han sido los vinculados con el capital humano desde la perspectiva de la educación, dejando de lado los aspectos referidos a expectativas de los/ las jóvenes y las mujeres, de tal manera que las respuestas al desempleo y al empleo precario juvenil y femenino, no siempre consideran tales expectativas sino a supuestos sobre sus causas que privilegian la situación de pobreza y los bajos niveles de capital humano.

Estos problemas y posiciones críticas ante los marcos interpretativos predominantes están cobrando importancia. En ese marco, con base en entrevistas realizadas entre personeros del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y representantes del Proyecto CEPAL – ASDI: “Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina” en su componente: “Políticas del mercado de trabajo y grupos vulnerables”, se solicitó la Consultoría Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia “La sostenibilidad de la inserción laboral de grupos vulnerables”, que considera como tales a personas de baja calificación entre jóvenes y mujeres que, por esa situación, enfrentan obstáculos especiales para su integración productiva al mercado de trabajo.

Además de la escasa calificación y sus pobres efectos en la generación de ingresos a causa de una inserción precaria en los mercados de trabajo, condiciones familiares vinculadas con responsabilidades en la producción de bienestar y dinámicas de género y generación inherentes a los hogares y los mercados pueden, adicionalmente, dificultar o impedir que jóvenes y mujeres sean parte activa de la oferta de trabajo y tratadas en igualdad de condiciones. Estas franjas de población pueden sufrir, a más de los sesgos por género y generación, las preferencias en favor de personas más calificadas y verse, una vez ocupadas, afectadas en sus perspectivas laborales por su escasa calificación que les restringe a actividades ubicadas en los lugares más bajo de las jerarquías ocupacionales, y a puestos de baja productividad que inhiben trayectorias laborales satisfactorias.

En vista de la importancia del empleo y los ingresos laborales para el bienestar de la gran mayoría de los hogares latinoamericanos, esta Consultoría apuntó a la identificación de condiciones que favorezcan fomentar la inserción productiva de jóvenes y mujeres de baja calificación en los mercados en términos que hagan sostenible su actividad laboral, dado que -en el caso boliviano- estos grupos son significativamente amplios.

En esa perspectiva, se pretende reforzar la capacidad nacional para diseñar e implementar instrumentos y políticas laborales que mejoren la inserción al mercado de trabajo de los grupos considerados vulnerables, a partir de una revisión crítica y analítica de los alcances positivos y negativos de experiencias de políticas, programas y proyectos implementados con ese objetivo en los últimos diez años.

En esa revisión y análisis se partió de la distinción entre diferentes actores promotores o impulsores de políticas: públicos, privados, organismos no gubernamentales y otros, cuyas acciones fueron revisadas y analizadas con criterios referidos al área de actividad, grupos meta, cobertura, carácter permanente o transitorio de los programas, carácter asistencial o de fomento de los programas, duración, fuente y monto de financiamiento, y otros especificados por los programas o proyectos. Se intentó también mirar los instrumentos específicos aplicados en las políticas, programas o proyectos destinados a los grupos meta, y también aquellos que, aunque no se focalizaron en estos grupos, resultan relevantes para fomentar y sostener su inserción laboral.



Un elemento central en el análisis estuvo referido al impacto de las políticas, programas y proyectos, leído como fortalezas y limitaciones para fomentar la inserción laboral productiva, su sostenibilidad y equidad, de cara a la elaboración de lineamientos de políticas más efectivas y equitativas.

Para ello se procedió en varios sentidos. Un primer paso fue la identificación de los actores que implementan políticas, programas o proyectos de promoción y/o inserción laboral, tanto en el Estado como en la sociedad. Asimismo, se hizo un esfuerzo por diferenciar el carácter de las políticas o programas: directas o indirectas, de promoción de la inserción o de inserción directa, como elemento adicional de comparación.

Para cada categoría de actor se seleccionaron las políticas y/o programas más representativos, tomando como base a estudios y/o evaluaciones disponibles que también sirvieron para identificar las políticas, programas y/o proyectos implementados durante la década. Las políticas o programas en curso o en fase de elaboración fueron identificados en el proceso de la consultoría.

El análisis de esas acciones se hizo por separado para cada actor y, una vez identificados los elementos o variables comunes o diferentes sobre su carácter, área de actividad, grupos meta, cobertura, duración, fuente y monto de financiamiento, etc., se procedió con el análisis comparativo.

Se puso particular atención al Programa “Mi Primer Empleo Digno”, por su importancia y proyección futura. La revisión y análisis estuvieron acompañados de una sistematización de la situación de los mercados de trabajo en el Estado Plurinacional de Bolivia, *vis a vis* la dinámica y estructura de la economía boliviana, como premisa para interpretar más cabalmente el alcance de las políticas y programas de mercado de trabajo. Y ambos procesos dieron lugar a la formulación de orientaciones y lineamientos de políticas.

Para la sistematización se utilizaron estudios y estadísticas disponibles sobre ocupación y empleo desagregadas por sexo y edad. Se pudo comprobar que tanto en las políticas como en las estadísticas referidas a jóvenes, no existe un criterio uniforme para identificarlos en términos de cortes de edad, dificultando el análisis comparativo entre las diferentes fuentes. Ello demanda la adopción de una postura al respecto.

Para este estudio se realizó un procesamiento específico de la Encuesta sobre Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI) de 2005, considerando como jóvenes la franja de población entre 15 - 24 años en apego a la mayor parte de la literatura nacional e internacional sobre juventud. A su interior se distinguió dos categorías: adolescentes de 15-19 años y jóvenes de 20-24 años. Aunque la encuesta MECOVI permite aproximaciones precisas a situaciones del mercado de trabajo, el tamaño de la muestra no permite relacionar diferentes variables entre sí. Esto derivó en que los jóvenes y las mujeres hayan sido considerados como grupos vulnerables en sí mismos por las razones propias de su diferencia con otros grupos, ya que no fue posible diferenciar a su interior subgrupos que expresen grados de mayor o menor vulnerabilidad según estratos socioeconómicos, condiciones de pobreza, estado conyugal, responsabilidades familiares u otros factores que pudieran, a su vez, cruzarse con los niveles de escolaridad. Ilustrar esas diferenciaciones internas solo sería posible con procesamientos especiales del Censo de Población (2001) que, además de costoso, hoy resulta ya distante.

El presente informe se organiza en tres partes. La primera expone la discusión conceptual y lineamientos estratégicos de las políticas de promoción del empleo de jóvenes y mujeres en América Latina (capítulo 1) así como el análisis de las principales características de la estructura económica y de la inserción laboral de mujeres y jóvenes en la sociedad boliviana (Capítulo 2). En ambas temáticas se advierten diferencias de amplitud en el tratamiento de cada grupo de población, asociadas con la más larga discusión sobre cuestiones de mujeres y género respecto de los asuntos juveniles que es más reciente.

La segunda parte analiza el marco y naturaleza de las políticas, programas y proyectos de promoción laboral de jóvenes y mujeres del periodo 1998-2005, según los diferentes promotores institucionales. Sus resultados se estructuran en cuatro capítulos. El primero (capítulo 3) expone el marco normativo de las políticas estatales en la materia. Por su importancia y magnitud, los dos siguientes capítulos (4 y 5) están abocados a las específicas políticas, programas y proyectos de promoción del empleo para jóvenes y mujeres, por actores. Así, el capítulo 4 incluye las políticas estatales en tanto el 5 expone los programas y proyectos mixtos, de instituciones privadas, no gubernamentales y de cooperación internacional. Concluye esta parte con un resumen de tendencias de las experiencias, y la identificación de elementos que marcan el carácter temporal y potencial de cara a la sostenibilidad de las políticas y programas.

Finalmente, la tercera parte está destinada a señalar los desafíos que en materia de políticas y programas de promoción del empleo se enfrentan actualmente. Estos se organizan en dos capítulos. El primero (capítulo 6) establece las nuevas tendencias normativas y de políticas de empleo del Gobierno de Evo Morales a partir de 2006 en adelante, poniendo énfasis en el programa Mi Primer Empleo Digno (MPED). Y el segundo (capítulo 7) identifica los lineamientos de políticas o programas y proyectos de promoción del empleo en busca de su sostenibilidad.

## **Parte I**

# **Debate actual sobre empleo de jóvenes y mujeres**



## Capítulo I

# Marco conceptual y lineamientos de políticas de promoción e inserción de jóvenes y mujeres en el empleo

Los jóvenes y las mujeres se insertan al mundo del trabajo remunerado en condiciones más precarias, peor remuneradas y sin protección social; consecuentemente, son dos grupos que –junto a las condiciones de su filiación étnico cultural– sufren más intensamente situaciones de vulnerabilidad socio-económica en los mercados ocasionadas por enfermedad, desempleo, vejez, conflictos políticos, desastres naturales, entre otros factores.

El debate actual sobre el empleo de jóvenes y mujeres reconoce la creciente importancia del sector no regulado de las relaciones de trabajo y la insuficiencia del marco de las relaciones clásicas capital-trabajo para el diseño y gestión de las políticas de promoción de empleos de calidad. Se observa que las mujeres y los jóvenes están sobre-representados en el llamado sector familiar, semi-empresarial y empresarial no regulado y que, al interior de estos sectores, estos grupos se concentran en los trabajos más inestables, menos productivos y desprotegidos. El desafío, por tanto, consiste en generar las condiciones para que jóvenes y mujeres puedan acceder o generar empleos de calidad, con protección social en un marco de equidad.

Los estudios sobre los problemas específicos que enfrentan los jóvenes y las mujeres para acceder a empleos de calidad fundamentan los ejes estratégicos de las políticas orientadas a mejorar la inserción laboral de estos grupos. Sintetizamos a continuación los principales conceptos que están informando las políticas de promoción del empleo de jóvenes y mujeres en la Región y, en específico, En el Estado Plurinacional de Bolivia.

### 1. La inserción laboral de los jóvenes

Las explicaciones sobre las dificultades de los(as) jóvenes para insertarse en trabajos calificados destacan, *por el lado de la oferta*, la inadecuación de los sistemas educativos y de capacitación en su preparación para el mundo laboral. La literatura especializada apunta a que los cambios económicos y tecnológicos definen nuevas demandas de conocimientos técnicos y profesionales, de competencias sociales y metodológicas, que no son ofertados por los sistemas educativos y de

capacitación por estar desconectados del mundo del trabajo, contar con escasos recursos y limitada capacidad de ajustes continuos. Esa literatura también evidencia una segmentación del sistema educativo que, por un lado, tiene una oferta de calidad para los estratos sociales privilegiados y por otro, una oferta de baja calidad para los estratos sociales desfavorecidos. (Jacinto et al; Weller, 2007; Abdala, 2005; Tejerina y Morató, 2006; Arauco y Rojas, 2006).

*Por el lado de la demanda*, los estudios enfatizan condiciones estructurales de las economías de la Región asociadas con una baja productividad, bajos niveles tecnológicos e incumplimiento de regulaciones, entre ellas las laborales. Más específicamente señalan que, en momentos de crisis y contracción de la demanda laboral, los(as) jóvenes son los primeros en perder sus fuentes de trabajo debido a su menor antigüedad y menores costos de despido, al hecho o supuesto de que no son jefes de hogar. No menos importante son los problemas de información incompleta en relación a los(as) jóvenes, a prácticas de discriminación y falta de transparencia de los procesos de intermediación laboral. También apuntan a regulaciones tales como un alto salario mínimo que impone mayor costo a la contratación de jóvenes que todavía no tienen experiencia y, por tanto, presentan niveles de productividad más bajos.

En consonancia con esas lecturas, las políticas de promoción / inserción laboral de los(as) jóvenes se orientan, en general, a fortalecer la empleabilidad a través de la dotación de calificaciones, competencias y capital necesarios para que puedan encontrar trabajo o generar sus propias fuentes de trabajo. Así, las políticas educativas y formativas se convierten en los “pilares en el proceso de expansión de oportunidades y resistencia frente a la exclusión y la inequidad” (Abdala, 2005) desde un enfoque integral que incorpora otras políticas e iniciativas dirigidas a la demanda de trabajo, a la intermediación laboral y a la regulación de las relaciones laborales.

A partir de la formación para el trabajo como el eje central de las políticas orientadas a estos grupos, el concepto de empleabilidad incorpora el problema de la generación de empleo entre los desafíos de promoción de la equidad de género y generacional, puntualizando que los programas de dotación de calificaciones, competencias y recursos financieros no podrán lograr resultados sostenibles y significativos si la economía no es capaz de generar y sostener puestos de trabajo de buena calidad para jóvenes y mujeres.

La importancia de políticas orientadas al incremento sostenible de más y mejores empleos en las economías nacionales es defendida por Weller (2007) de la siguiente manera:

*“Para avanzar significativamente en la inserción laboral de los jóvenes es indispensable contar con un entorno macroeconómico propicio. Ningún programa que mejore la empleabilidad de los jóvenes (es decir, el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias para el empleo), aumente la eficiencia de la intermediación laboral o intervenga en otros aspectos de la inserción en el trabajo puede tener resultados satisfactorios sin una demanda laboral dinámica, producto de tasas de crecimiento económico altas y estables y de expectativas que induzcan a las empresas a contratar más personal, y sin un contexto promisorio para la creación de trabajos independientes con perspectivas de trayectorias en subida” (p. 75).*

Esta perspectiva consolida la necesidad de intervenciones multidimensionales a través de la movilización de individuos, empresas, gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores en dos principales frentes: (i) la formación y (ii) la generación de empleo. En este sentido, la coordinación entre los diferentes actores (sector público estatal, sector público no estatal y sector privado) es el eje central en el diseño y gestión de las políticas de promoción del empleo de calidad en un marco de equidad.

El concepto de empleabilidad adquiere significados específicos para cada uno de los actores orientando su rol en la promoción de empleo de calidad. Para el trabajador significa “la capacidad

de encontrar, mantener y cambiar el empleo, incluida la habilidad de generar autoempleo”. (Abdalá, 2005). Se enfatiza la capacidad de adaptabilidad y aprendizaje a lo largo de la vida laboral en un contexto de cambios continuos en el mercado de trabajo. Para la empresa, empleabilidad significa contar con trabajadores(as) con competencias y calificaciones que permitan su adaptación a cambios continuos en sintonía con el aumento de productividad y competitividad. Para el Estado, la empleabilidad consiste en la creación de condiciones institucionales apropiadas, incluyendo un marco jurídico y políticas públicas para la constante generación de fuentes de trabajo de calidad; lo que implica formación de trabajadores con capacidades y competencias para generar, gestionar y ocupar esos puestos.

El enfoque de la empleabilidad a través de la formación consolidó los siguientes principios para las intervenciones orientadas a mejorar la inserción laboral de jóvenes hombres y mujeres en equidad:

- Un entorno macroeconómico adecuado es condición indispensable para la generación de empleos de calidad.
- Las políticas sociales y laborales deben orientarse a la generación de empleos de calidad antes que a iniciativas asistenciales de generación de empleos eventuales, no protegidos y con baja remuneración.
- El reconocimiento de la gran heterogeneidad de condiciones y problemas laborales de jóvenes y mujeres requiere de políticas diferenciadas, dado que no existe un problema de inserción laboral común para todos los(as) jóvenes y mujeres, sino una variedad de problemas específicos asociados al género y edad, a características educativas, socioeconómicas, culturales, étnicas, socio-territoriales, y otras. De esta manera la adecuación de las intervenciones depende de necesidades específicas.
- La superación de las deficiencias de cobertura y calidad de los sistemas educativos formales, a la par de cambios en el currículo escolar en sintonía con el mundo del trabajo, debe ser comprendida como el núcleo de las políticas de generación de empleo de calidad.
- La formación y capacitación no formal deben orientarse a la demanda de habilidades en lugar de ofertar formación según competencias de las unidades de formación.
- La coordinación entre empleadores, unidades de formación y organismos públicos y privados de gestión de las políticas es central para lograr soluciones integrales, en una perspectiva de desarrollo local y de empleos de calidad.
- El principio de la equidad requiere de medidas específicas para posibilitar el acceso de mujeres y jóvenes de diferentes estratos socio-económicos a las oportunidades de formación y capacitación, asistencia, acceso a capital y a la propiedad; así como, por ejemplo, la inclusión de servicios de guardería en los centros de formación y capacitación.
- La formación no debe estar orientada a calificaciones específicas, circunscriptas a un puesto, sino a competencias fundamentales. Esto pone énfasis en la educación general y la formación básica amplia, requisitos fundamentales para un aprendizaje continuo y la adquisición de calificaciones múltiples.
- Es importante aumentar la eficiencia de la intermediación laboral con equidad a través de programas de certificación de competencias, apoyo a estrategias laborales de jóvenes y mujeres en situación de desventaja, y nuevos sistemas de intermediación laboral aprovechando las tecnologías de información y comunicación.

- Los programas de transferencias monetarias condicionadas son importantes para que los jóvenes de bajos recursos puedan evitar la necesidad de generar ingresos en trabajos precarios en desmedro de su educación y formación.
- Deben ser motivadas combinaciones benignas de estudio y trabajo que no perjudican la formación, y que al mismo tiempo ayudan a los jóvenes a desarrollar estrategias laborales individuales y generar reconocimiento sobre sus capacidades.
- Programas orientados a un primer empleo con perspectivas de una trayectoria laboral ascendente son importantes para romper la barrera de la falta de experiencia para los jóvenes que buscan un empleo por primera vez.

## 2. La inserción laboral de las mujeres

El enfoque de género introdujo la discusión sobre el concepto mismo de economía y de trabajo para abordar los obstáculos de la inserción laboral de las mujeres. Comprende la economía como el conjunto de actividades orientadas a la producción material de bienes y ingresos, y al trabajo, como el conjunto de esfuerzos orientados a generación de ingresos, a la reproducción social y la producción en la producción en el ámbito de los hogares y de las comunidades donde, pese a no generar un ingreso, son igualmente importantes para la reproducción de las personas, las familias y la sociedad en general<sup>1</sup>.

Es decir, la perspectiva de género posiciona -en los estudios sobre las realidades socio-laborales- las actividades no remuneradas (en hogares y/o en redes sociales) al mismo nivel conceptual del trabajo remunerado. Desde este enfoque se comprende que las relaciones de género en vigencia, que asignan a las mujeres la responsabilidad del cuidado en el seno de las familias y las comunidades, condicionan las modalidades de su inserción laboral a las alternativas de conciliación de las actividades de cuidado. Por ello es importante ver la distribución del trabajo de cuidado al interior de las familias, y la existencia y accesibilidad de servicios públicos estatales y no estatales o privados de atención a niños y ancianos.

Asimismo, esta perspectiva reconoce que las responsabilidades de cuidado social en las familias y en la sociedad en general recaen sobre las mujeres limitando su participación en actividades remuneradas y estructurando un patrón de participación económica marcado por interrupciones a lo largo de su vida laboral, menos horas dedicadas al trabajo remunerado, o dedicación exclusiva a la economía del cuidado.

Además, desde el género se plantea que el mercado laboral está constituido por prácticas e instituciones, reglas escritas y no escritas, que estructuran las interacciones sociales y las oportunidades de inserción y trayectorias laborales. En contraposición a la economía neoclásica, se plantea que las posiciones de los individuos en el mercado y los niveles salariales no están determinados única ni primordialmente por criterios de productividad. Otros factores como las costumbres, prejuicios, estereotipos, percepciones del empleador sobre la performance promedio de mujeres o jóvenes, el grado de participación en los sindicatos, la cobertura e incidencia de las políticas públicas, la competitividad del sector o la economía, influyen también en las oportunidades laborales y la protección social de los y las trabajadoras, jóvenes, adultos y personas mayores.

---

<sup>1</sup> Una amplia literatura feminista y de estudios de género está dedicada a esta temática. Algunas referencias recientes sobre esta discusión son Gutiérrez (2007) y Marco Navarro (2008).



Las explicaciones sobre las dificultades de inserción de las mujeres en trabajos calificados y en condiciones de equidad introducen factores asociados a las relaciones sociales de género. La segmentación del mercado de trabajo por género, la ausencia de las mujeres en determinadas ocupaciones y puestos de mayor jerarquía y responsabilidad, o las brechas salariales entre hombres y mujeres, son explicadas por una combinación de factores previo ingreso al mercado, que se da en la familia, la escuela, la comunidad, y luego también en el mismo mercado de trabajo.

*Desde el lado de la oferta*, también se nota el menor acceso de las mujeres en relación a los hombres a la educación media, la formación profesional y capacitación, y una participación sesgada a áreas formativas “tradicionalmente femeninas” (corte y confección, gastronomía, belleza, administración y manualidades), lo que incrementa la probabilidad de inserción en actividades artesanales y domésticas, con niveles más bajos de ingreso.

Las restricciones de oferta de mano de obra femenina son otro tema importante que constituye un problema circular que involucra tanto un problema de oferta como de demanda de trabajo femenino. Mientras menos mujeres estén trabajando en ocupaciones tradicionalmente masculinas y ocupando cargos de jerarquía y autoridad, más lento serán los cambios de mentalidad de los empleadores y técnicos en el mercado de trabajo. Por otro lado, mientras persistan los obstáculos a la inserción en el mercado de trabajo para las mujeres, menos incentivo tendrán para formarse y capacitarse en las ocupaciones tradicionalmente masculinas.

Uno de los principales factores, *por el lado de la demanda de trabajo*, que determina las diferencias en las oportunidades de contratación, promoción y remuneración de las mujeres en el sector formal es la denominada discriminación estadística que se constituye y reproduce debido a prejuicios acerca de la productividad individual de los(as) aspirantes a cargos. Se verifica que las decisiones de contratación y promoción se basan en criterios acerca del sexo del candidato según el tipo de trabajo tanto en el sector público como privado formal. Un conjunto de ideas preconcebidas sobre el perfil psicológico, físico y social de las mujeres matizan el proceso de selección de candidatos incluso cuando las experiencias concretas en las empresas no corroboran estas ideas.

No menos importante son las prácticas de acoso e irrespeto en los espacios de trabajo que incluyen invitaciones insistentes para salir, insinuaciones sexuales, contactos físicos mal intencionados, chantaje sexual, expresiones incómodas, bromas y juegos de mal gusto. En todos los niveles jerárquicos desde gerentes, directores, jefes, técnicos profesionales, no profesionales hasta obreros, son conocidas estas situaciones.

El empleo auto-generado en la condición de trabajadoras por cuenta-propia, propietarias de unidades familiares micro, pequeñas y medianas, en asociaciones de producción y comercio y cooperativistas estructura retos específicos para mejorar las condiciones de trabajo. Estos retos pueden organizarse en tres niveles: macro, meso y micro. El nivel macro se refiere al entorno institucional y de políticas públicas, mientras el meso se refiere al tejido económico y el encadenamiento productivo, y el nivel micro está relacionado a la organización de la producción y del trabajo al interior de las unidades económicas. (Wanderley, 2008).

En el nivel macro, El Estado Plurinacional de Bolivia no cuenta con un marco consistente y amplio de políticas dirigidas al desarrollo productivo y la generación de empleo de calidad. La inadecuación del marco regulatorio y de políticas es particularmente aguda para las unidades de pequeño porte y lideradas por mujeres. Este entorno institucional es el principal obstáculo para los(as) trabajadores(as) que generan sus propias fuentes de trabajo y para los contratados por estos trabajadores.

En el nivel meso existen limitaciones importantes en los eslabonamientos “hacia atrás”; esto es, en la provisión de insumos, materia-prima y servicios para la producción, pero también en los eslabonamientos “hacia adelante”, en los encadenamientos con los intermediarios y consumidores finales. En relación a los encadenamientos “hacia atrás”, se verifica que la mayoría de los insumos utilizados por las productoras son importados sin capacidad de suficiente producción interna (por ejemplo, lana, tijeras y palillos de calidad, botones, hilos entre otros insumos). La importación es realizada por pocos importadores que organizan la distribución interna a través de miles de pequeños comerciantes. Esta dificultad (insumos a tiempo y de calidad) es una seria limitación para posicionar los productos en mercados nacionales e internacionales en condiciones competitivas.

En el eslabonamiento hacia adelante, las unidades productivas menos consolidadas, muchas lideradas por mujeres, se caracterizan por su baja capacidad de control sobre los precios y los mercados en que están insertas, lo que resulta en relaciones de explotación por los intermediarios. No contar con un espacio de exposición continua de productos para contactar nuevos clientes es uno de los problemas centrales de las unidades menos consolidadas.

En el nivel micro, los principales problemas que enfrenta el auto-empleo se refieren a la gestión y organización de la producción. Existen dificultades de control de calidad y de incremento del ritmo de producción, cuyo resultado es el incumplimiento con los clientes, problema particularmente agudo entre las unidades constituidas por mujeres.

En relación a la organización de la producción, las mujeres enfrentan dos principales problemas. El primero está asociado a la estrategia de diversificación de actividades. La situación de vulnerabilidad está asociada a bajos e inestables ingresos propios y de sus familiares, y a la exclusión de los sistemas de seguridad social de corto y largo plazo; lo que obliga a las mujeres a diversificar sus actividades de generación de ingreso dificultando la consolidación de las actividades productivas.

El segundo problema está asociado con la ausencia de rutinas en el trabajo de la producción realizada en el espacio del hogar. El trabajo individual en las casas se realiza en los intervalos de las actividades en el hogar. Además, a lo largo del día las mujeres también realizan otras actividades como venta de productos en ferias y otras actividades eventuales de generación de ingresos. Aunque la realización del trabajo de producción en el hogar es una solución para la necesidad de conciliación, dificulta la calidad y la entrega de los productos a tiempo. El resultado son remuneraciones menores y la mantención del *status quo* de la asociación para la producción.

La realización intercalada del trabajo de cuidado y del trabajo remunerado refuerza la identidad tradicional de las mujeres como responsables del hogar y ayudante del esposo en detrimento de su importante rol como proveedoras en la familia. El bajo reconocimiento de la importancia de su trabajo remunerado tiene efectos negativos sobre la consolidación de sus actividades de generación de ingreso. Por esto las acciones orientadas al reconocimiento de sus aportes económicos en la familia, y a la problematización de la responsabilidad del cuidado sobre las mujeres, la familia y la comunidad, cobran gran importancia.

No menos importante es la precariedad de la infraestructura para el trabajo y la inseguridad laboral a que están expuestas muchas productoras. Muchas de ellas no cuentan con un espacio propio para la producción conjunta obligando a que las asociadas trabajen más en sus casas y que el trabajo conjunto se realice en canchas, plazas y calles. La ausencia de infraestructura limita los encuentros para el trabajo conjunto que les posibilita corregir errores a tiempo e incrementar el ritmo de producción. El trabajo en la intemperie, a su vez, tiene inconvenientes: se ensucian las prendas y las materias-primas, el sol les quita el color, en tanto la lluvia les moja. Además la ausencia de infraestructura dificulta la exposición continua de mercaderías y mayor visibilidad para diversificar los compradores. Todo ello se suma a la falta de seguridad laboral y ciudadana.

El enfoque de género introdujo varios principios y ejes estratégicos que complementan aquellos del marco de promoción de empleabilidad de los jóvenes vía formación:

- El alcance y sostenibilidad de las políticas y acciones orientadas a la promoción de la equidad en las relaciones laborales dependen de la superación de los problemas estructurales de la economía y de la generación de más y mejores empleos. Por esto es central la coordinación entre las políticas económicas, las políticas sociales y laborales para lograr el objetivo de generación sustantiva y sostenible de empleo de calidad y una distribución equitativa de la riqueza nacional vía ingreso laboral.
- Las condiciones de inserción ocupacional de las mujeres dependen, en gran medida, de la distribución de las responsabilidades del cuidado al interior de la familia y entre el Estado, el mercado y la familia. Por esto es importante incluir la economía del cuidado en la agenda pública como tema central para promover la equidad de género en las relaciones laborales.
- La agenda de la economía del cuidado como bien público es amplia e incorpora (i) la visibilización y valorización de las actividades de cuidado en los hogares; (ii) la promoción de la división equitativa de tareas entre hombres y mujeres con responsabilidades familiares; (iii) la oferta de servicios públicos o subvencionados de guarderías y alternativas para el cuidado de niños menores a seis años y de adultos mayores, para hombres y mujeres con responsabilidades familiares; (iv) políticas de recursos humanos en las empresas y en el sector público que faciliten la conciliación entre responsabilidades familiares y laborales de los(as) trabajadores(as); (v) la creación de incentivos fiscales o reducción de impuestos para que las empresas oferten servicios de cuidado infantil a sus trabajadores.
- Es importante cambiar la legislación laboral vigente que refleja la visión de la mujer como un ser con capacidad limitada y principal responsable del cuidado de la familia, justificando su protección y tratamiento especial en la Ley General del Trabajo (LGT). Las protecciones dirigidas a las trabajadoras deben limitarse a la maternidad, en tanto las disposiciones relacionadas con el rol reproductivo y familiar deben beneficiar indiscriminadamente a los trabajadores y trabajadoras que tienen responsabilidades familiares.
- Los efectos de las políticas económicas y sociales para los grupos sociales y en específico para hombres y mujeres no son homogéneos. Por ejemplo, su desmercantilización (la disminución del rol del mercado en la protección social) no necesariamente beneficia a las mujeres cuando ese proceso refuerza su carga de trabajo al asignar responsabilidades a las familias y comunidades sin alterar la distribución de tareas y roles a su interior.
- Las varias vías de inserción ocupacional definen espacios socio-laborales muy diversos. Es necesario que las políticas de promoción del empleo de calidad se basen en diagnósticos específicos sobre los obstáculos y alternativas de las ocupaciones, sectores, ramas de actividad y relaciones laborales que permitan evaluar las posibilidades reales de dignificación del empleo y las mejoras en las condiciones de vida (movilidad social ascendente) de los y las trabajadoras desde las condiciones específicas que enfrentan, sus aspiraciones y expectativas.
- La discriminación de género en el mercado de trabajo formal requiere políticas dirigidas a la demanda y oferta de trabajo. Por el lado de la demanda, se trata de:

- i) Políticas dirigidas a sensibilizar y actualizar a los empleadores sobre las capacidades y el tipo de trabajo que las mujeres pueden ejercer, a promover convenios que faciliten el acceso de las mujeres capacitadas en ocupaciones no tradicionalmente femeninas. Las oficinas de intermediación laboral juegan en ello un rol importante.
  - ii) La carencia de políticas de recursos humanos en las empresas públicas y privadas es otro serio problema que enfrenta el país y que impide la inclusión de la perspectiva de género en ellas. Políticas claras de recursos humanos con equidad permiten definir y monitorear criterios transparentes y mecanismos objetivos de evaluación, de selección del personal para la capacitación, de promoción y remuneración de los(as) trabajadores(as) para garantizar la imparcialidad de la competencia, disminuyendo interferencias desde consideraciones subjetivas sobre los individuos en la definición de oportunidades ocupacionales.
  - iii) Es necesaria la creación de marcos de regulación y fiscalización de las políticas de recursos humanos en el sector público y privado mediante escalas de equivalencia entre ocupaciones que posibiliten la comparabilidad de las remuneraciones entre empresas, y que sirva de parámetro para las(os) trabajadoras(es) y para políticas dirigidas a garantizar igual pago por trabajo equivalente.
- Por el lado de la oferta, las acciones se dirigen a los institutos de formación y capacitación laboral en el sentido de:
    - i) Promover la participación de las mujeres en los programas de formación en ocupaciones no tradicionalmente femeninas, sobre todo en los cursos de formación dual (convenio entre institutos y empresas).
    - ii) Facilitar la presencia y permanencia de las mujeres en estos cursos.
    - iii) Incidir en los procedimientos de intermediación entre oferta y demanda de trabajo.
  - Las prácticas de acoso sexual en el trabajo son un obstáculo importante para las mujeres. Las experiencias internacionales indican que el mejor tratamiento de este problema no es necesariamente su judicialización. Más bien se enfatizan acciones propias de políticas de recursos humanos tanto en el sector público y privado, como más efectivas y con menos costos personales para las víctimas.
  - La incorporación de las demandas y necesidades específicas de las mujeres por parte de los sindicatos constituye un factor fundamental para avanzar en la igualdad de hombres y mujeres en el trabajo.
  - La promoción de la calidad del empleo auto-generado con equidad, requiere políticas integrales impulsadas a través de la coordinación entre los diferentes órganos rectores de política en el gobierno nacional, entre este y los gobiernos nacional y los subnacionales, y entre sector público y privado, dado la complejidad de los problemas que enfrentan quienes generan sus propias fuentes de trabajo.
  - Aunque el bajo acceso a crédito es una limitación para los empleos auto-generados, es cuestionable el enfoque que privilegia la limitación de capital como el principal problema que enfrentan las personas que generan sus fuentes de empleo. Este enfoque financiero no pone en primera plana la complejidad de los problemas de desarrollo del tejido económico boliviano.

- Es importante priorizar acciones dirigidas a problemas de organización productiva, a bajar los costos de transacción que imponen tanto el marco legal y regulatorio como los “cuellos de botella” en los eslabonamientos productivos; a superar los obstáculos al incremento continuo de eficiencia y productividad; a los problemas con los mercados de insumos y servicios para la producción; y al posicionamiento en nichos de mercados nacionales e internacionales en un marco de equidad.



## Capítulo II

# La economía y el mercado de trabajo en el Estado Plurinacional de Bolivia

Como bien plantea la literatura especializada, la sostenibilidad de las políticas de promoción de la inserción laboral de grupos específicos como jóvenes y mujeres, depende de las condiciones estructurales de la economía y del específico mercado laboral. Estas características estructurales imponen restricciones comunes para el conjunto de la población boliviana, aunque no afectan de igual manera a hombres y mujeres, adolescentes, jóvenes y adultos, indígenas y no indígenas. Ellos están insertos de manera diferenciada en actividades, sectores y relaciones laborales.

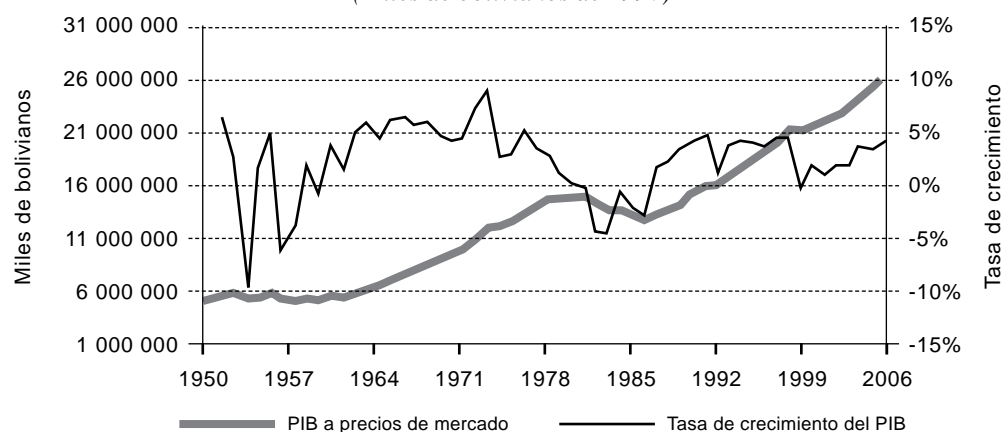
A continuación analizamos las principales características de la estructura económica y del mercado de trabajo en el Estado Plurinacional de Bolivia, por género y tramos de edad, las características de las intervenciones indirectas del Estado boliviano que ha promovido el patrón de crecimiento y la estructura del mercado de trabajo, y de las intervenciones directas a través de las políticas de empleo, seguridad social, salud, educación y transferencias directas de dinero, como bonos y subsidios.

### 1. Características de la estructura económica y del mercado de trabajo por género

#### 1.1. El bajo crecimiento económico

La falta de dinamismo de la economía boliviana es una de las limitaciones estructurales para el incremento del empleo de calidad. Desde 1950 el PIB per capita ha crecido en promedio 0,5% por año siendo insuficiente para superar la pobreza y la exclusión social. (UDAPE, 2007). En el periodo más reciente, la economía desaceleró registrando una tasa de crecimiento promedio anual del producto de 2,29%, la reducción de la generación del empleo a una tasa anual de 2,27% mientras que la productividad del trabajo permaneció prácticamente estancada con una tasa de crecimiento de solo 0,02% por año en promedio. De esta manera el Estado Plurinacional de Bolivia no ha podido generar una dinámica sostenible de crecimiento del producto, del empleo y de la productividad (Jemio, 2008). Según estimaciones realizadas por el PNUD (2005), con esta tasa de crecimiento y sin cambios en la estructura de desigualdad se necesitaría 178 años para que la población pase el umbral de ingresos mínimos.

**GRÁFICO 1**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1950-2006**  
*(Miles de bolivianos de 1990)*



Fuente: BCB, Cuentas Nacionales 1959-1969, 1970-1980 y Dossier de Estadísticas Sociales y Económica Vol. 17 – UDAPE.

## 1.2. La generación de riqueza y la generación de ingreso

El bajo dinamismo de la economía boliviana está relacionado con la limitada diversificación del producto, de las exportaciones y la fluctuación de los precios internacionales de los bienes exportados. Históricamente el Estado Plurinacional de Bolivia no ha podido incrementar el valor de sus exportaciones ni diversificar su oferta. Una mirada al sector exportador en los últimos cincuenta años indica que la minería e los hidrocarburos -principales motores del crecimiento de la economía boliviana- mantuvieron una participación significativa en las exportaciones totales.

**CUADRO 1**  
**PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LOS SECTORES EXTRACTIVOS EN EL**  
**TOTAL DE EXPORTACIONES, 1952-2006**

Periodo	Minería*	Hidrocarburos**	Otros productos***	Total
1952-1960	69,73	n.d.	30,27	100,0
1960-1965	76,37	n.d.	23,63	100,0
1965-1970	66,13	10,19	23,68	100,0
1970-1975	62,78	20,47	16,75	100,0
1975-1979	56,81	12,23	30,96	100,0
1980-1985	48,58	42,73	8,69	100,0
1985-1990	40,04	39,17	20,79	100,0
1990-1995	43,47	17,17	39,36	100,0
1995-2000	34,88	9,50	55,61	100,0
2000-2006	23,58	32,18	44,25	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de: Instituto Nacional de Estadística: Anuario Estadístico Minero Metalúrgico 2000 (Ministerio de Desarrollo Económico-Viceministerio de Minería y Metalurgia) (1980-2000). Memorias anuales del BCB 1966, 1968, 1975 y 1980.

\* El período 1952-1979 solo incluye: zinc, estaño y plata; el período 1980-2006 incluye: zinc, estaño, plata, wolfram, antimonio, plomo, oro y otros minerales.

\*\* Petróleo, gas natural y otros hidrocarburos.

\*\*\* Para el período 1980-2006 se contabiliza los productos no tradicionales: soya, café, cacao, azúcar, bebidas, maderas, cueros, gomas, castaña, algodón, joyería, otros manufacturados, y los servicios como re-exportaciones y efectos personales.

n.d.: no disponible



La especialización primario exportadora estructuró dos sectores no articulados entre sí: por un lado el sector que ha impulsado el crecimiento y por el otro el que ha generado la mayor cantidad de empleo. Mientras la exportación de minerales y gas natural ha “motorizado” el crecimiento económico boliviano, la producción en pequeña escala de bienes y servicios de primera necesidad, destinados al mercado nacional, se ha mantenido como el principal ámbito generador de empleo e ingreso laboral (PNUD, 2005; Gray y Wanderley, 2007).

El divorcio entre generación de riqueza y generación de empleo es una característica estructural de la economía boliviana. Los diferentes modelos de desarrollo implementados en el país: el capitalismo de Estado entre 1952-1985 y el neoliberalismo de 1985 a 2005, fueron funcionales al patrón de exportación de pocos productos exportables, si bien se ha dado un avance en la exportación de bienes “no tradicionales” de origen agroindustrial. El nuevo modelo nacional popular del gobierno del MAS enfrenta el desafío de revertir este patrón y de conciliar la generación de riqueza con la generación de empleo.

### **1.3. El incremento de la población económicamente activa**

A pesar de las fluctuaciones en el mercado laboral desde 1985, se observa el incremento de la fuerza laboral marcado especialmente por la participación de las mujeres en actividades generadoras de ingreso. En 1985, el 30% de las mujeres en edad de trabajar estaban incorporadas a la población económicamente activa (PEA); en 1996, este porcentaje sube a 49% y, en 2001, a 56% para volver a bajar a 52% en 2006. La misma tendencia se observa para los varones, dando como resultado el continuo incremento de la tasa global de participación.

Pese al incremento de la participación de las mujeres en actividades generadoras de ingreso, ellas todavía participan en menor proporción que los varones en el mercado de trabajo. En 2006, el 67% de los varones en edad de trabajar eran parte de la PEA en contraposición al 52% de las mujeres. Esto significa que 48% de las mujeres ocupadas en actividades de cuidado no remuneradas (principalmente como amas de casa) fueron clasificadas como población económicamente inactiva (PEI). Ese año, invisibilizando su contribución económica y social. Este es un problema ampliamente denunciado en la literatura feminista y de género<sup>2</sup>.

Un conjunto de razones explican la baja presencia de las mujeres en la PEA. La responsabilidad del cuidado en las familias y la falta de servicios públicos de cuidado de personas dependientes, especialmente niños y niñas menores a 6 años, limitan esa participación estructurando un patrón de inserción económica marcado por interrupciones a lo largo de su vida laboral, menos horas dedicadas al trabajo remunerado o dedicación exclusiva a la economía del cuidado. A su vez, la participación de las mujeres en actividades generadoras de ingreso no es adecuadamente registrada debido a la sobre posición entre tareas domésticas de cuidado y de trabajo remunerado.

A partir de 1985, inicio del plan de estabilización, la demanda de trabajo y la calidad del empleo experimentan una caída. Esta tendencia se revierte en años posteriores para volver a bajar a principios de 2000 debido a la crisis económica que afectó el país. La tasa de desempleo aumentó de 6 % en 1985 a 10.4 % en 1989; se redujo a 3.5% en 1996 y terminó en 7.8% en 2006. La situación de desempleo afecta con más intensidad a las mujeres a partir de 1997; sin embargo, la mayor participación redundó en ocupación efectiva antes que en desempleo abierto tanto de hombres como de mujeres.

---

<sup>2</sup> Farah (2002), Blau, Ferber y Winkler (1998), Boserup (1970), Borderías y Carrasco (1994), Kabeer (1998), Pautassi (2000), Benería y Roldán (1992), Arriagada (2007), Aguirre (2007).

**CUADRO 2**  
**INDICADORES DE EMPLEO POR SEXO, 1985-2006**

	1985	1989	1996	2001	2005	2006
<b>TOTAL POBLACIÓN</b>						
Tasa global de participación	43,7	52,8	55,6	60,9	55,7	58,8
Tasa bruta de participación	32,9	39,4	42,1	46,7	44,5	45,7
Tasa de desempleo abierto	6,0	10,4	3,5	9,4	7,8	7,8
<b>HOMBRES</b>						
Tasa global de participación	58,5	62,7	63,0	67,6	64,2	66,7
Tasa bruta de participación	43,3	46,0	47,1	50,8	50,4	50,6
Tasa de desempleo abierto	6,8	9,9	3,3	8,4	6,6	7,2
<b>MUJERES</b>						
Tasa global de participación	30,0	43,8	48,7	54,6	47,9	51,7
Tasa bruta de participación	22,9	33,2	34,7	42,8	38,9	41,0
Tasa de desempleo abierto	4,7	11,0	3,8	10,6	9,1	8,4

Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuesta Permanente de Hogares-EPH, Encuesta Integrada de Hogares MECOVI y Encuesta de Hogares del INE.

La tasa global de participación es el cociente de la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. La tasa bruta de participación es el cociente de la población económicamente activa y la población total. La tasa de desempleo abierto es el cociente de la población desempleada activa y la población económicamente activa.

#### 1.4. Nivel de instrucción

El nivel de instrucción es una variable importante en la segmentación del mercado de trabajo por género y etnicidad. La posibilidad de ingreso y permanencia en el sistema educativo depende en gran medida de la capacidad económica de las familias, del acceso al sistema y del valor que las familias otorgan a la educación de sus hijos e hijas.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres ocupadas tienen niveles de instrucción inferiores al de los varones. Como se observa en el cuadro 3, un porcentaje importante de mujeres trabajadoras no tiene ningún nivel de instrucción (16,1%) o solo primaria (48,2%) en comparación con los varones (4,3 % y 50,2%, respectivamente). Un porcentaje más alto de la PEA masculina (28,9%) contaba con nivel secundario, en comparación con el 19,9% de la PEA femenina. Por otro lado, el 15,2% de las trabajadoras mujeres tienen nivel de educación superior, casi la misma proporción que los trabajadores varones (16,4%).

**CUADRO 3**  
**POBLACIÓN OCUPADA POR ZONAS SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 2005**

	Total			Urbano			Rural		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Ninguno	4,3	16,1	9,6	1,5	7,2	4,0	8,1	27,5	17,0
Primaria	50,2	48,2	49,3	33,1	39,0	36,0	73,2	60,1	67,2
Secundaria	28,9	19,9	24,9	39,2	27,7	34,1	14,7	10,0	12,5
Superior	16,4	15,2	15,9	25,9	25,3	25,4	3,9	2,4	3,2
Otros	0,2	0,5	0,3	0,3	0,8	0,5	0,1	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

Los niveles de instrucción de los(as) trabajadores(as) son significativamente más bajos en el área rural que en el área urbana. En las zonas rurales, 27.5% de las trabajadoras no entraron al sistema formal de educación en contraposición al 7.2% de las trabajadoras en el área urbana. De la misma manera, el 60% de las trabajadoras rurales tenían sólo nivel primario en contraposición al 39% de las urbanas. Entre estas, el 25.3% tiene nivel superior de educación, en tanto solo el 2.4% de las trabajadoras del área rural llegaron a la universidad.

### 1.5. Concentración en el empleo no asalariado sin regulación ni protección social

En los últimos 10 años la inserción ocupacional ocurrió mayoritariamente en actividades precarias e informales. De 1996 a 2006, en promedio el 57% de los varones y el 65% de las mujeres se insertaron en actividades informales en el periodo.

**CUADRO 4**  
**ÁREA URBANA: POBLACIÓN OCUPADA POR AÑOS**  
**SEGÚN CONDICIÓN DE EMPLEO, 1996-2006**

	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2005 <sup>(p)</sup>	2006 <sup>(p)</sup>
TOTAL									
Población ocupada en sector informal	63,0	60,0	63,3	60,8	61,3	64,1	63,2	59,1	58,1
HOMBRES									
Población ocupada en sector informal	58,8	54,9	58,1	58,3	57,5	59,9	59,6	55,6	53,8
MUJERES									
Población ocupada en sector informal	68,1	66,6	69,9	64,0	65,8	69,2	67,8	64,2	62,7

Fuente: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas-UDAPE Vol.17.

(p) Preliminar

A lo largo del siglo XX, en el Estado Plurinacional de Bolivia, no más del 40% de la población ocupada tenía un empleo asalariado formal. En 1985, 60% de la población ocupada en el área urbana trabajaba en unidades semi-empresariales y familiares y en servicios domésticos, mientras solo el 15,7% lo hacía en empresas y 24.3% en el sector público. (CEDLA, con base en Encuesta Permanente de Hogares, INE). Esta situación se agrava en la década siguiente.

**CUADRO 5**  
**ÁREA URBANA: POBLACIÓN OCUPADA POR FORMA DE**  
**ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, 1985**

Año	Total	Estatal	Empresas	Semiempresas	Familiar	Doméstico
1985	100	24,3	15,7	18,1	36,9	5,0

Fuente: CEDLA con datos de Encuesta Permanente de Hogares, INE.

Sector semi-empresarial está conformado por unidades que emplea menos de cinco trabajadores asalariados o cooperativistas en que el dueño del establecimiento participa directa y activamente en el proceso productivo. Estas unidades cuentan con un grado mínimo de cobertura de la legislación laboral y seguridad social.

Sector familiar está constituido por trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

Con el D.S. 21060 en 1985 se estableció la libre contratación y la libre negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral para los trabajadores asalariados formales. Este decreto también determinó que el Estado sólo fije el salario de los funcionarios públicos e induzca la reducción de costos laborales para los empleados privados. Sin embargo, la reforma fue parcial ya que la Ley del Trabajo de 1942 siguió vigente.

Durante este periodo, el sector público perdió importancia en relación al sector privado como generador de riqueza y también de empleo. En el sector privado las nuevas fuentes de trabajo fueron generadas principalmente en actividades de auto-empleo en el sector familiar que se mantuvo particularmente importante para las mujeres en tanto los varones se distribuyeron mayormente entre los tres sectores privados (familiar, semi-empresarial y empresarial).

**CUADRO 6**  
**ÁREA URBANA: POBLACIÓN OCUPADA POR SEXO**  
**SEGÚN SECTOR DEL MERCADO DE TRABAJO, 1992-2001**

	1992				2001			
	Total	Hombre	Mujer	%Mujer	Total	Hombre	Mujer	%Mujer
En Porcentaje	100,0	100,0	100,0	41,7	100,0	100,0	100,0	47,0
Estatal	15,5	17,5	12,7	34,2	11,9	12,9	10,8	42,7
Empresarial	21,0	27,7	11,6	23,0	23,0	31,2	13,8	28,2
Semi-empresarial	18,7	24,8	10,3	22,9	14,4	19,2	9,1	29,5
Familiar	38,8	29,3	52,0	55,9	45,2	36,2	55,3	57,5
Doméstico	5,9	0,6	13,4	93,7	5,4	0,5	11,0	95,4

	2003				2005			
	Total	Hombre	Mujer	%Mujer	Total	Hombre	Mujer	%Mujer
En Porcentaje	100,0	100,0	100,0	46,1	100,0	100,0	100,0	43,9
Estatal	12,2	11,5	12,9	49,0	10,0	9,0	11,0	48,6
Empresarial	20,6	28,7	11,3	25,1	27,0	35,0	17,0	25,5
Semi-empresarial	17,6	24,1	10,0	26,2	17,0	22,0	10,0	25,4
Familiar	45,0	35,5	56,1	57,5	42,0	33,0	54,0	55,3
Doméstico	4,6	0,2	9,7	97,2	4,0	0,0	9,0	97,2

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas EIH (1992), MECOVI(1999 -2001), EH (2003-2004, 2005) realizadas por el INE.

Nota: Las encuestas cuentan con esta clasificación.

En 2005 y en el área urbana se observa que el 50% del total de la población ocupada, y el 58% de las trabajadoras no eran asalariados formales. El 8,5% de las mujeres estaban ocupadas en los trabajos domésticos que, pese a ser remunerados, no se desarrollan bajo contratos que estipulen jornadas, descansos ni beneficios sociales<sup>3</sup>. Al sumar estos dos grupos estamos frente a 67% de mujeres que trabajan en condiciones abiertamente no reguladas. En el caso de los varones, el 43,3% no eran asalariados formales ese mismo año.

<sup>3</sup> En 2003 se promulgó la Ley de las Trabajadoras del Hogar. Sin embargo, hasta la actualidad esta ley no ha cambiado las prácticas de las relaciones laborales en los hogares.

**CUADRO 7**  
**ÁREA URBANA: POBLACIÓN OCUPADA POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ASALARIAMIENTO, 1992-2001**

	1992				2001			
	Total	Hombre	Mujer	%Mujer	Total	Hombre	Mujer	%Mujer
En Porcentaje	100,0	100,0	100,0	41,4	100,0	100,0	100,0	46,5
Asalariado	49,6	61,8	32,3	26,9	46,1	58,8	31,4	31,6
No Asalariado	44,6	37,6	54,5	50,6	48,6	40,7	57,7	55,2
Asalariado del Hogar	5,8	0,6	13,2	93,7	5,3	0,5	10,9	95,4

	2003				2005			
	Total	Hombre	Mujer	%Mujer	Total	Hombre	Mujer	%Mujer
En Porcentaje	100,0	10,00	100,0	45,2	100,0	100,0	100,0	43,7
Asalariado	44,4	56,9	29,3	29,8	46,3	56,6	33,1	31,2
No asalariado	51,1	42,9	61,0	53,9	49,9	43,2	58,4	51,2
Asalariado del hogar	4,5	0,2	9,7	97,5	3,8	0,1	8,5	97,8

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas EIH (1992). MECOVI (2001). EH (2003-2004. 2005) elaboradas por el INE.

Asalariado: incluye las personas cuya actividad principal es de obrero o empleado. No asalariado: incluye las personas cuya actividad principal es trabajador a cuenta propia; patrón. Socio o empleador que si recibe salario; patrón. Socio o empleador que no recibe salario; cooperativista de producción; trabajador familiar o aprendiz sin remuneración. Asalariado del hogar: empleado del hogar (trabajo doméstico, jardinería, chofer y otros).

En los años noventa se generalizó la modalidad de contratación eventual o por plazo definido, con la reducción de los costos laborales indirectos y de los salarios de los trabajadores no calificados. Asimismo, aumentaron los obreros a domicilio, la subcontratación sin beneficios sociales, los trabajadores eventuales y la diferenciación entre trabajadores asalariados con y sin seguridad social<sup>4</sup>. En el año 2005, sólo 20% del conjunto de trabajadores asalariados (hombres y mujeres) tenían contrato de plazo indefinido, 22% tenían contrato con fecha de vencimiento y 56% no tenían contrato escrito.

La ampliación de unidades económicas micro y pequeñas de carácter familiar es parte de las estrategias de diversificación de riesgos de las familias de los estratos más pobres en el área urbana, gracias al incremento de la participación de mujeres, jóvenes y personas mayores<sup>5</sup>.

### 1.6. Subempleo visible, subempleo invisible y doble jornada de las mujeres

La tasa de subempleo nos permite medir el porcentaje de trabajadores en empleos inadecuados e improductivos. Este indicador se divide en subempleo visible e invisible. El subempleo visible se mide por jornadas cortas de menos de 40 horas, y el subempleo invisible, por la percepción de ingresos menores al costo de una canasta básica alimenticia dividida entre el número de perceptores del hogar.

<sup>4</sup> Los procesos de reestructuración laboral en las empresas bolivianas son analizados por Kruse (2005) y Escóbar y Montero (2003).

<sup>5</sup> Algunos estudios que exploran las estrategias de diversificación de riesgos son PNUD (2005), Zoomers (2002) y Dandler (1987),

El subempleo total afecta más a las mujeres que a los varones. Según informaciones oficiales, entre 1996 a 2006 la tasa de subempleo total de los trabajadores varones osciló alrededor de 18%, mientras que esa tasa para las mujeres estuvo alrededor de 32%.

**CUADRO 8**  
**ÁREA URBANA: POBLACIÓN OCUPADA POR**  
**CONDICIÓN DE EMPLEO, 1996-2006**

	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2005 <sup>(p)</sup>	2006 <sup>(p)</sup>
<b>TOTAL</b>									
Tasa de subempleo total	20,2	19,9	25,1	27,3	25,1	27,6	28,0	23,3	22,2
Tasa de subempleo visible (PSV)/PO	10,4	5,2	8,4	9,3	12,4	12,0	12,0	8,2	8,0
Tasa de subempleo invisible (PSI)/PO	9,8	14,7	16,7	18,0	12,8	15,6	15,9	15,1	14,2
<b>HOMBRES</b>									
Tasa de subempleo total	15,4	13,6	17,4	22,5	19,2	22,0	16,8	16,7	15,3
Tasa de subempleo visible (PSV)/PO	8,2	3,8	6,5	8,8	9,7	11,0	9,5	6,8	6,3
Tasa de subempleo invisible (PSI)/PO	7,1	9,8	10,8	13,7	9,5	11,0	7,3	9,9	8,9
<b>MUJERES</b>									
Tasa de subempleo total	26,0	28,2	34,9	33,3	32,1	34,3	43,0	31,9	30,8
Tasa de subempleo visible (PSV)/PO	13,1	6,9	10,9	9,8	15,4	13,2	18,1	9,9	10,0
Tasa de subempleo invisible (PSI)/PO	12,9	21,2	24,1	23,5	16,6	21,1	24,9	21,9	20,8

Fuente: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas-UDAPE Vol.17.

(p) Preliminar

La jornada de trabajo remunerado más baja de las mujeres se explica en gran medida por la responsabilidad del trabajo de cuidado que todavía recae principalmente sobre ellas. El incremento de su participación en actividades remuneradas no tuvo como contrapartida ni el incremento de la participación de los varones en las actividades no remuneradas en los hogares ni en el incremento de la responsabilidad social y/o estatal en la provisión de servicios públicos de cuidado<sup>6</sup>.

En relación al rol del Estado y específicamente de las políticas sociales, es preocupante la insuficiencia de servicios públicos de guarderías y de educación pre-escolar. En el país los servicios públicos de cuidado infantil fueron desarrollados con el Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños Menores de 6 años (PAN) iniciado en 1991 que, a partir de 1997, recibe una nueva orientación como política de protección social. En 2005 se consolidaron aproximadamente 1.996 centros distribuidos en los diferentes departamentos, 76,4% en municipios rurales y 23,6% en ciudades principales. Ese mismo año, estos centros atendían aproximadamente 46.424 niños y niñas, esto es el 3% del total de niños y niñas menores de seis años. La importancia de este programa para muchas familias de bajos ingresos, como veremos en el capítulo siguiente, debería haber incidido en la ampliación de la cobertura. En 2005 este programa fue transferido a las prefecturas y muchas de ellas no le dieron continuidad. Se verifican iniciativas municipales en la provisión de servicios públicos o subvencionados; sin embargo, son aún escasas. (Marco Navarro, 2007).

En relación a la división del trabajo en las familias bolivianas, se verifica una gran resistencia de los varones a redistribuir las responsabilidades y los trabajos domésticos y de cuidado de los niños, incluso cuando las mujeres están asumiendo la responsabilidad de generar ingresos.

<sup>6</sup> Para más detalle sobre la división del trabajo no mercantil y mercantil en los hogares bolivianos ver Wanderley (2003).

**CUADRO 9**  
**ÁREA URBANA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE PARTICIPACIÓN**  
**EN TAREAS DOMÉSTICAS POR SEXO EN HOGARES BIPARENTALES**  
**DONDE LOS DOS CÓNYUGES TRABAJAN**

	Cónyuge varón en hogares de dos generadores	Cónyuge mujer en hogares de dos generadores
<b>Actividades cotidianas</b>		
Limpiar la casa	7	41
Lavar ropa	13	57
Preparar almuerzo	8	47
Preparar cena	6	58
Lavar platos	3	32
<b>Actividades no cotidianas</b>		
Botar la basura	18	10
Realizar mantenimiento	69	28
<b>Actividades administrativas</b>		
Definición del menú	20	77
Abastecimiento de alimentos	22	78
Organización del orden y limpieza del hogar	25	85

Fuente: “Conducta Económica de los Hogares”, CIDES-UMSA 2002.

**CUADRO 10**  
**ÁREA URBANA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE VARONES**  
**Y MUJERES EN HOGARES BIPARENTALES SEGÚN TRABAJOS DE**  
**CUIDADO Y CRIANZA DE NIÑOS**

	Cónyuge varón en hogares de dos generadores	Cónyuge mujer en hogares de dos generadores
<b>Actividades</b>		
Preparar a los niños para la escuela	11	78
Bañar a los niños	14	77
Cuidar a los niños durante el día	17	72
Dar de comer a los niños	8	75
Preparar a los niños para dormir	9	92
Cuidar a los niños cuando están enfermos	8	100
Ayudarles en las tareas escolares	11	78

Fuente: “Conducta Económica de los Hogares”, CIDES-UMSA 2002.

La inflexibilidad de la redistribución de los trabajos en las familias y la insuficiencia de servicios públicos o subvencionados de atención a niños y ancianos en el país tiene consecuencias significativas sobre las mujeres, principalmente de estratos bajos y medio-bajos. Las actividades de cuidado siguen bajo la responsabilidad de las mujeres condicionando su participación en actividades remuneradas a estrategias de conciliación que implican la distribución del tiempo, recursos y oportunidades entre el trabajo en las familias y el trabajo remunerado. (Wanderley, 2002).

Varios estudios muestran cómo la jornada laboral de las mujeres se distribuye entre actividades de cuidado de la familia y actividades de generación de ingreso, mientras que la jornada laboral de los varones no incluye significativamente las actividades de cuidado. Como resultado se observa en el caso de las mujeres menos horas promedio dedicadas al trabajo remunerado, aunque jornadas laborales totales (trabajo remunerado y no remunerado) más prolongadas en comparación con los varones.

**CUADRO 11**  
**ÁREA URBANA: TIEMPOS PROMEDIOS DE TRABAJO**  
**POR SEXO DEL CÓNYUGE SEGÚN LABORES DOMÉSTICAS**  
**Y DE CRIANZA DE NIÑOS, DE LUNES A VIERNES**

	Cónyuge varón en hogares de dos generadores	Cónyuge mujer en hogares de dos generadores
<b>Actividades no mercantiles en el hogar</b>		
Labores domésticas	40 m	3 h y 20 m
Crianza y cuidado de niños	40 m	2 h
Total	1 h y 20 m	5 h y 20 m
<b>Actividades mercantiles</b>		
	7 h y 30 m	5 h y 25 m
<b>Jornada laboral: actividades no mercantiles y mercantiles</b>		
	8 h y 50 m	10 h y 45 m
<b>Otras actividades</b>		
Formación y capacitación	40 m	40 m
Traslado	1 h 50 m	1 h 25 m
Dormir y cuidado personal	9 h y 25 m	9 h y 50 m
Participación social	0 m	0 m
Recreación y ocio	1 h	1 h
No especificadas	0 m	0 m
<b>Total</b>	<b>21 h 40 m</b>	<b>23 h y 40 m</b>

Fuente: “Conducta Económica de los Hogares”, CIDES-UMSA 2002.

Las estrategias adoptadas por las mujeres de diferentes posiciones sociales para desarrollar el conjunto de actividades de generación de ingreso y de cuidado son diversas. Para las mujeres de estratos más altos, la posibilidad de inserción en el mercado laboral descansa sobre la contratación de trabajo asalariado doméstico, servicios privados de guardería, el apoyo de redes familiares y el trabajo de medio tiempo. Para las mujeres de estratos más bajos, la conciliación entre los trabajos remunerados y dentro del hogar se organiza sobre la delegación de más responsabilidades a los niños, la realización de ambos trabajos en el espacio del hogar, la posibilidad de llevar a los niños a sus fuentes de trabajo y el apoyo de redes familiares. Muy pocas cuentan con servicios de cuidado infantil públicos o privados de bajo costo. La distribución no equitativa del trabajo de cuidado tiene consecuencias negativas no solo para las mujeres (remuneraciones más bajas y desprotección social), sino también para las nuevas generaciones debido a la precariedad del cuidado que reciben. (Wanderley, 2003).

Pese a la interdependencia entre las modalidades de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, la distribución del trabajo en el ámbito de los hogares y el estrato socioeconómico, todavía la importancia de los esquemas de conciliación entre el trabajo no mercantil en los hogares y el trabajo remunerado no son parte de la agenda del debate público y de las políticas públicas. Dada



esta situación, la inclusión del tema de conciliación entre la economía del cuidado y la economía mercantil en la agenda pública es central para promover la equidad de género, étnica y de clase en el campo socio-laboral.

### 1.7. La cobertura del sistema de seguridad social

En los últimos 60 años, la mayoría de los(as) trabajadores(as) bolivianos(as) estuvieron excluidos del sistema de seguridad social. La cobertura de corto plazo (seguro de salud) no sobrepasó el 15% de la población ocupada nacional, ni durante el modelo de Estado de Bienestar (1952-1985) ni durante el modelo neoliberal (1985-2005), como se puede observar en el cuadro 12. Aunque bajo el Estado de Bienestar se observa la tendencia al incremento de la cobertura del seguro de corto plazo, este solo llegó al 15% de la población ocupada al final del periodo. A partir de 1985, con la inauguración del periodo neoliberal, el proceso se revierte con la disminución de la población ocupada asegurada hasta 1995, llegando sólo al 10.2%. Desde entonces vuelve a incrementarse el porcentaje de trabajadores asegurados al sistema de corto plazo aunque este tampoco sobrepasó el 15% en 2006.

**CUADRO 12**  
**COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL,**  
**RÉGIMEN DE CORTO PLAZO, 1956-2006**

	Cobertura en relación a la población total	Asegurados en relación a la población ocupada	Población ocupada en relación al total
1956	13,8	n.d	n.d
1968	14,2	n.d	n.d
1970-1975	18,2	10,2	42,6
1976-1980	24,7	13,9	41,1
1981-1985	26,3	14,8	40,6
1986-1990	21,7	11,0	43,3
1990-1995	22,3	10,7	45,8
1996-2000	25,8	12,3	46,6
2000-2006	27,8	14,3	46,6

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, INASES, UDAPE-Min Trabajo y Minería.

\* La Población Ocupada se estimó en base a datos del Ministerio de Trabajo para los años 1970 a 1976. Para los años 1977-1995 con datos de Ministerio de Minería e INE. Para 1996-2006 se tomo los datos publicados en las encuestas realizadas por el INE: (Encuesta Nacional de Empleo, Junio-1996 y Noviembre-1997; Encuesta de Hogares - Programa Medición de Condiciones de Vida, Noviembre-Diciembre de 1999, 2000, 2001 y 2002, Encuesta de Hogares 2003-2004, 2005 y 2006).

\*\* La Población Asegurada hace referencia a los asegurados activos sin familiares que son asalariados y están registrados por las instituciones del INASES

\*\*\* El indicador de cobertura en relación a la población total hace referencia al cociente entre la población total protegida que comprende asegurados activos (asalariados y familiares) y pasivos (rentistas y familiares), y la población total n.d. No Disponible.

La reforma de pensiones de 1996 no logró el objetivo de aumentar la cobertura de la seguridad social de largo plazo. Más allá del primer pilar público básico del Bonosol (actualmente Bono Dignidad), la afiliación a un fondo de retiro antes de la reforma o a una AFP después de la misma es y ha sido una opción casi exclusiva de los trabajadores asalariados urbanos. Se observa un pequeño incremento del número de afiliados después de la reforma; sin embargo, la brecha entre afiliados y aportantes es significativa, reflejando la baja estabilidad del trabajo asalariado formal y la poca cobertura efectiva del sistema.

**CUADRO 13**  
**ÁREA URBANA: OCUPADOS POR CONDICIÓN DE SEGURO DE LARGO PLAZO**  
**SEGÚN TIPO DE EMPLEO**

	1994			1999		
	Asegurado	No asegurado	Total	Asegurado	No asegurado	Total
Asalariados	32	68	100	37	63	100
Independientes	2	98	100	1	99	100
Total	17	83	100	19	81	100

	2001			2005		
	Asegurado	No asegurado	Total	Asegurado	No asegurado	Total
Asalariados	28	72	100	32	68	100
Independientes	2	98	100	6	94	100
Total	13	87	100	20	80	100

Fuente: Elaboración propia con base en la EIH (1992), MECOVI (1999 -2001), EH (2003-2004, 2005) realizadas por el INE.

**CUADRO 14**  
**AFILIADOS Y APORTANTES A LAS AFP'S**

		Afiliados	Aportantes
1999	diciembre	527 365	n.d.
2000	diciembre	633 152	n.d.
2001	junio	655 231	437 755
2001	diciembre	675 889	317 528
2002	junio	702 802	420 231
2003	diciembre	846 358	n.d.
2004	diciembre	878 343	n.d.
2005	diciembre	934 304	n.d.
2006	diciembre	988 967	n.d.
2007	julio	1 040 451	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en SPVS y Evia y Moscoso, en base a Gamboa, 2003.

La cobertura de seguridad de corto plazo es aún más baja para las mujeres. Solo el 17% de las mujeres ocupadas del área urbana contaban con seguridad de largo plazo en 2005, mientras en el caso de los varones este porcentaje de afiliados era de 21%. Esta situación es peor aún en el área rural. Las pocas mujeres que llegan a tener el derecho a un seguro de vejez, reciben en promedio el 75% de lo que reciben los varones. (Bonadona, 2003).

### 1.8. La migración y el crecimiento del empleo en sectores de servicios y comercio

Dos hitos importantes marcaron los últimos veinte años: el cierre de la empresa estatal minera COMIBOL y la liberalización comercial dispuesta por el decreto 21060 de 1985. En el sector minero estatal 31.000 trabajadores perdieron su trabajo. Como indica Urioste (2007), la libertad de importación de productos agropecuarios es un hecho poco registrado y analizado que desencadenó

el debilitamiento de las economías familiares campesinas en las siguientes dos décadas, afectando los niveles de ocupación en el campo. Según este autor, antes de 1985 la significativa demanda alimenticia del país estaba cubierta por la producción de origen campesina, la que disminuye a lo largo de los años siguientes.

Estas circunstancias cambiaron la situación de muchas familias principalmente mineras y campesinas que encontraron en la migración hacia los centros urbanos y a las plantaciones de coca, la salida para encontrar nuevas fuentes de trabajo. Uno de los resultados de la intensificación de la migración campo-ciudad fue la pérdida del peso relativo del sector primario en la generación de empleo. Si en 1976, aproximadamente el 63% de la población ocupada a nivel nacional se dedicaba a actividades agropecuarias y mineras, en 2006 esa proporción cayó a 41%.

En la década de los noventa, la terciarización de la estructura ocupacional se intensificó. Después de las actividades agropecuarias, todavía la principal fuente de empleo, las nuevas oportunidades laborales son generadas principalmente en el sector terciario no transable y no articulado con el sector secundario. La mayoría de los migrantes en el área urbana del Estado Plurinacional de Bolivia se dedican a actividades de baja productividad y remuneración en el sector informal, el contrabando hormiga, la producción de hoja de coca, comercio al consumidor y servicios personales.

**CUADRO 15**  
**POBLACIÓN OCUPADA POR AÑOS SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
(Miles de personas)

Actividad económica	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006(p)
POBLACIÓN OCUPADA NACIONAL	3 638	3 637	3 884	3 825	4 222	4 257	4 550
Estructura porcentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	40,0	38,9	41,0	42,4	40,0	38,6	39,5
Explotación de minas y extracción de hidrocarburos	1,4	1,4	1,1	1,0	1,2	1,7	1,2
Industria manufacturera	11,4	10,1	10,3	11,2	10,6	10,9	10,5
Electricidad, gas y agua	0,2	0,5	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3
Construcción	5,8	6,6	4,8	5,4	6,6	6,5	5,5
Comercio, restaurant y hoteles	20,1	19,8	20,3	18,8	20,3	18,8	18,3
Transporte y comunicaciones	5,0	4,3	4,7	4,6	4,5	6,0	5,5
Actividades financieras y empresariales	2,5	3,2	2,6	2,5	2,2	2,8	3,9
Administración pública, servicios sociales y comunales	13,5	15,0	14,7	14,0	14,2	14,4	15,3

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (Encuesta de Hogares - Programa Medición de Condiciones de Vida, Noviembre-Diciembre de 1999, 2000, 2001 y 2002; y Encuesta de Hogares 2003-2004, 2005 y 2006).

(p) Preliminar

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el 40% de los y las trabajadoras están ocupados en actividades primarias como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. En el área rural más del 80% se dedican a esta actividad. En zonas urbanas, las oportunidades de trabajo para las mujeres están concentradas en el comercio (32.2%), industria manufacturera (13.1%), restaurantes (11.2%), hogares privados (8.8%) y servicios comunitarios y personales (7.0%). Los varones encuentran trabajo principalmente en comercio (16.2%), construcción (14.8%), transporte y comunicaciones (14.7%).

**CUADRO 16**  
**OCUPACIÓN POR SEXO SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD Y ZONAS, 2005**

	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
<b>BOLIVIA (Estado Plur, de)</b>			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39,5	40,6	40,0
Explotación de minas	2,5	0,6	1,6
Industria manufacturera	12,3	8,7	10,7
Electricidad, gas y agua	0,5	0,1	0,3
Construcción	10,5	1,1	6,3
Venta y reparaciones	10,1	19,8	14,4
Hoteles y restaurantes	1,6	6,9	4,0
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	9,6	1,3	5,9
Intermediación financiera	0,2	0,5	0,3
Servicios inmobiliarios, empres, y de alquiler	2,7	2,0	2,4
Administración Pública, defensa y seguridad	2,6	1,5	2,1
Educación	3,8	5,2	4,4
Servicios sociales y de salud	0,9	2,2	1,5
Servicios comunitarios y personales	3,0	4,2	3,5
Hogares privados	0,1	5,4	2,5
Organismos extraterritoriales	0,2	0,0	0,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>URBANO</b>			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	8,1	4,6	6,6
Explotación de minas	2,9	0,9	2,0
Industria manufacturera	19,6	13,1	16,7
Electricidad, gas y agua	0,8	0,3	0,6
Construcción	14,8	1,6	9,1
Venta y reparaciones	16,2	32,2	23,2
Hoteles y restaurantes	2,7	11,2	6,4
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	14,7	2,2	9,2
Intermediación financiera	0,3	0,8	0,5
Servicios inmobiliarios, empres, y de alquiler	4,6	3,6	4,2
Administración Pública, defensa y seguridad	4,1	2,5	3,4
Educación	4,5	7,9	6,0
Servicios sociales y de salud	1,3	3,2	2,2
Servicios comunitarios y personales	4,9	7,0	5,9
Hogares privados	0,2	8,8	4,0
Organismos extraterritoriales	0,3	0,0	0,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>RURAL</b>			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	81,2	83,9	82,0
Explotación de minas	2,0	0,1	6,6
Industria manufacturera	2,6	3,5	3,0
Electricidad, gas y agua	0,0	0,0	0,0
Construcción	4,8	0,5	2,8
Venta y reparaciones	2,1	4,8	3,4
Hoteles y restaurantes	0,2	1,7	0,9
Transporte, almacenamiento, comunic,	2,8	0,2	1,6
Intermediación financiera	0,0	0,0	0,0
Servicios inmobiliarios, empres, y de alquiler	0,2	0,1	0,2
Administración Pública, defensa y seguridad	0,5	0,2	0,4
Educación	2,9	1,9	2,4
Servicios sociales y de salud	0,3	0,9	0,6
Servicios comunitarios y personales	0,4	0,8	0,6
Hogares privados	0,0	1,3	0,6
Organismos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

El aumento del empleo en actividades de comercio y servicios al consumo, desarticuladas del sector productivo en el área urbana, es una limitación estructural para el crecimiento sostenible de la economía boliviana y para la generación de empleos de calidad. De esta manera, pese a que la mayoría de las mujeres está en los sectores de servicios y comercio, es importante evaluar las posibilidades para mejorar los niveles de productividad y remuneración en los distintos nichos de actividades.

La migración transnacional se intensificó durante la década de los noventa y principios del siglo XXI, hecho todavía poco incorporado en los análisis sobre la recomposición de la estructura ocupacional y de los arreglos de bienestar a nivel nacional, pese a la amplia literatura sobre las consecuencias económicas, sociales y personales de la migración transnacional en las sociedades expulsoras y receptoras<sup>7</sup>.

### 1.9. Niveles de remuneración

Las diferencias de los ingresos promedio controlando por nivel de instrucción muestra que las brechas de género aumentan cuanto más alto el nivel de instrucción. Los datos de ingreso del área rural presentan inconsistencias propias de problemas de captación de la información. Los datos de ingreso del área urbana son algo más confiables y señalan que, en el área urbana, las trabajadoras con nivel superior reciben en promedio el 71% de los varones con el mismo nivel de instrucción, las mujeres con nivel secundario reciben en promedio el 76% de lo que reciben sus equivalentes varones. La misma brecha se observa entre mujeres y hombres con nivel primario, mientras que las mujeres sin ningún nivel de instrucción reciben en promedio el 80% de sus pares varones.

**CUADRO 17**  
**INGRESO PROMEDIO SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN POR SEXO Y**  
**ZONA GEOGRÁFICA, 2005**

	Total			Urbano			Rural		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Ninguno	365,36	500,50	467,25	725,64	579,80	610,09	274,35	473,92	422,43
Primaria	851,08	796,33	827,18	1 202,67	912,82	1 065,70	625,49	700,29	656,22
Secundaria	1 356,10	1 066,99	1 252,70	1 474,03	1 120,36	1 348,50	918,99	879,58	904,51
Superior	2 775,87	2 023,29	2 454,24	2 907,89	2 051,45	2 534,92	1 580,23	1 644,22	1 602,09
Total	1 295,19	989,97	1 158,89	1 738,19	1 234,63	1 518,18	678,22	678,96	678,56

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

## 2. La inserción laboral de los jóvenes

La población de adolescentes y jóvenes, entre 15 a 24 años para este estudio, es muy importante en el Estado Plurinacional de Bolivia. Alcanza a 1.790.474 personas que –en 2005– constituyan el 19% de la población total. De ellos, 51% son mujeres y 49% varones; el 73% de todos los jóvenes se encuentra en el área urbana y sólo el 27% en el área rural. En las zonas urbanas,

<sup>7</sup> Para más información sobre migración transnacional y nacional desde El Estado Plurinacional de Bolivia consultar Hinojosa Gordonava (comp.) (2004), De la Torre Ávila (2006), Cortes (2004), Ferrufino Quiroga et al (2007), Instituto Prisma (2002). Actualmente se está iniciando una investigación sobre la migración transnacional de las mujeres bolivianas en los circuitos de la economía del cuidado a cargo de Susanna Rance, investigadora del CIDES-UMSA.

estos(as) jóvenes representan el 21,6% de la población, mientras que en las zonas rurales esa representación es del 14,3%. Estos datos reflejan tanto la alta tasa de fecundidad como la tendencia a la concentración de la población en las principales ciudades del país debido, principalmente, a la migración rural-urbana.

**CUADRO 18**  
**POBLACIÓN TOTAL, URBANO Y RURAL POR TRAMOS DE EDAD Y SEXO**

	Urbano			Rural			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Menor a 15	1 024 398	994 642	2 109 040	751 833	704 038	1 455 871	1 776 231	1 698 680	3 474 911
15 a 19	355 518	352 130	707 648	163 106	146 763	309 869	518 624	498 893	1 017 517
20 a 24	272 614	327 339	599 953	78 679	94 325	173 004	351 293	421 664	772 957
25 a 64	1 154 990	1 286 262	2 441 252	550 869	598 615	1 149 484	1 705 859	1 884 877	3 590 736
65 y más	130 129	143 542	273 671	131 006	147 208	278 214	261 135	290 750	551 885
Total	2 937 649	3 103 915	6 041 564	1 675 493	1 690 949	3 366 442	4 613 142	4 794 864	9 408 006

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

## 2.1 El nivel educativo de los jóvenes

Estableciendo una distinción en el universo de jóvenes entre los de 15-19 años y los de 20-25, podemos ver diferencias en su comportamiento educativo. Las informaciones muestran que el 63,7% de los jóvenes de 15 a 19 años en todo el país han alcanzado nivel secundaria; un 33,3% sólo cuenta con educación primaria; el 2,3% nivel superior; y menos del 1% no cuenta con ningún nivel de instrucción. En el tramo de 20 a 24 años el 43,6% de los jóvenes tienen nivel de educación secundaria, el 20,7% nivel superior y el 23,9% sólo primaria.

La diferencia educativa entre los jóvenes del área urbana y rural es significativa. Mientras en el área urbana los jóvenes de 15 a 19 años en un 73,5% tiene nivel secundaria en un 22,9% cuenta con primaria; en las zonas rurales estos porcentajes varían al 41,4% y 57 %, respectivamente. La misma tendencia se observa entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad. Entre estos, los residentes en áreas urbanas cuentan con educación superior en un 38,7%; un 44,8% con secundaria y un 15,3% con primaria. En las zonas rurales estos jóvenes apenas en un 3,0% han logrado educación superior, un 39,5% alcanzó la secundaria y la mayoría -el 53,5%- solo cuenta con educación primaria.

**CUADRO 19**  
**NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE ADOLESCENTES Y JÓVENES,**  
**TOTAL, URBANO Y RURAL**

	Adolescentes	Jóvenes	Adolescentes y	Adultos
	15 a 19	20-24	jóvenes 15 a 24	25 y más
<b>BOLIVIA (Estado Plur. de)</b>				
Ninguno	0,6	1,4	1,0	13,9
Primario	33,3	23,9	29,3	45,6
Secundario	63,7	43,6	55,0	21,9
Superior	2,3	30,7	14,6	18,2
Otros	0,0	0,4	0,2	0,4
NS/NR	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(Continúa)

Cuadro 19 (conclusión)

	Adolescentes 15 a 19	Jóvenes 20-24	Adolescentes y jóvenes 15 a 24	Adultos 25 y más
<b>URBANO</b>				
Ninguno	0,3	0,8	1,0	7,5
Primario	22,9	15,3	19,0	37,8
Secundario	73,5	44,8	60,0	28,5
Superior	3,3	38,7	20,0	25,7
Otros	0,0	0,4	0,0	0,5
NS/NR	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RURAL</b>				
Ninguno	1,4	3,5	2,1	26,3
Primario	57,1	53,5	55,8	60,3
Secundario	41,4	39,5	40,7	9,3
Superior	0,2	3,0	1,2	4,0
Otros	0,0	0,5	0,2	0,1
NS/NR	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

## 2.2. Participación económica de los jóvenes

En general, a nivel nacional las informaciones sobre participación económica y empleo revelan una alta representación de los jóvenes en la actividad económica y social del país. Cerca de la mitad de los jóvenes se encuentra en la población económicamente activa en condición de ocupados, lo que no necesariamente significa percibir una remuneración. En tanto, la otra mitad estaría en situación de estudiantes como parte de la llamada población económicamente inactiva.

En contrapartida a su situación educativa, la participación económica de los jóvenes es más alta en el área rural que en la urbana. Según la encuesta MECOVI 2005, el 28,8% de los jóvenes de 15 a 19 años y el 58,2% de aquellos entre 20 y 24 años son parte de la población económicamente activa en el área urbana, mientras que el 66% y el 76,3% de los jóvenes de 15 a 19 años y de 20 a 24 años respectivamente, son parte de la PEA en las zonas rurales.

Por lo mismo, las tasas de desocupación de los jóvenes en ambos grupos de edad, son más elevadas entre los jóvenes que viven en zonas urbanas, tal como lo evidencian las cifras del cuadro 20. Es decir, la desocupación juvenil es un problema más urbano que rural; en parte, a causa de la aceleración de las migraciones rural-urbanas protagonizadas cada vez más por población joven.

En cuanto a su ocupación, los jóvenes del área urbana encuentran trabajo principalmente en actividades informales. El 69,7% de los jóvenes de 15 a 19 años y el 51,9% de los de 20 a 24 años están en el sector informal que comprende al conjunto de trabajadores que cumplen tres o más de las siguientes condiciones: ocupación en empresas que no están registradas en las oficinas de impuestos internos, ocupación en empresas que no tienen nombre, ocupación en empresas con 5 o menos miembros incluido el empresario, no filiación del trabajador a una administradora de fondos de pensiones (AFP), y/o a un grupo ocupacional (se excluyen a las empleadas domésticas).

Puede observarse que, entre los jóvenes de 15 a 19 años que están ocupados en zonas urbanas, el 30,6% son empleados, 26,4% son trabajadores familiares, 24,8% obreros,

9,3% son empleados(as) del hogar y 8,6% trabajan por cuenta propia. En el grupo entre 20 a 24 años, de los ocupados en las ciudades un 36,3% son empleados, 19,2% obreros, 21% trabajadores por cuenta propia, 8,4% empleadas(os) del hogar y 2,4% alcanzan la categoría de patrón o socio empleador.

**CUADRO 20**  
**CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE ADOLESCENTES Y JÓVENES**  
**POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN ZONAS**

	Adolescentes 15 a 19	Jóvenes 20-24	Adolescentes y jóvenes 15 a 24	Población total
<b>BOLIVIA (Estado Plur. de)</b>				
PEA	40,1	62,3	49,7	62,8
PEI	59,9	37,7	50,3	37,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	88,2	91,3	89,9	94,6
Desocupados	11,8	8,7	10,1	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>URBANO</b>				
PEA	28,8	58,2	42,0	55,7
PEI	71,2	41,8	58,0	44,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	81,8	88,4	86,0	91,9
Desocupados	18,2	11,6	14,0	8,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RURAL</b>				
PEA	66,0	76,3	69,7	76,9
PEI	34,0	23,7	30,3	23,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	94,5	98,9	96,2	98,4
Desocupados	5,5	1,1	3,8	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

**CUADRO 21**  
**INSERCIÓN DE ADOLESCENTES Y JÓVENES URBANOS**  
**POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN SECTOR**

	Adolescentes 15 a 19	Jóvenes 20-24	Adolescentes y jóvenes 15 a 24	Población total
<b>URBANO</b>				
Sector formal	30,3	48,1	41,9	38,2
Sector Informal	69,7	51,9	58,1	61,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.



**CUADRO 22**  
**CATEGORÍA OCUPACIONAL POR GRUPOS DE EDAD**  
**SEGÚN ZONAS**

	Adolescentes 15 a 19	Jóvenes 20-24	Adolescentes y jóvenes 15 a 24	Población total
<b>BOLIVIA (Estado Plur. de)</b>				
Obrero	15,7	16,6	16,2	11,0
Empleado	15,3	27,8	22,2	20,0
Trabajador cuenta propia	6,0	21,3	14,4	35,0
Patrón, socio o empleador	0,2	2,1	1,2	5,0
Cooperativista	0,3	0,9	0,7	1,0
Trabajador familiar	56,9	25,3	39,5	25,0
Empleada del hogar	5,7	5,9	5,8	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>URBANO</b>				
Obrero	24,8	19,2	21,1	15,0
Empleado	30,6	36,3	34,3	32,0
Trabajador cuenta propia	8,6	21,0	16,7	34,0
Patrón, socio o empleador	0,0	2,4	1,6	7,0
Cooperativista	0,3	0,9	0,7	1,0
Trabajador familiar	26,4	11,8	16,9	9,0
Empleada del hogar	9,3	8,4	8,7	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RURAL</b>				
Obrero	7,9	10,4	8,9	6,0
Empleado	2,2	7,9	4,5	5,0
Trabajador cuenta propia	3,6	22,1	11,1	36,0
Patrón, socio o empleador	0,3	1,3	0,7	4,0
Cooperativista	0,3	1,0	0,6	0,0
Trabajador familiar	83,2	57,2	72,7	48,0
Empleada del hogar	2,5	0,1	1,5	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

La otra cara de estas categorías es que el sector familiar y el sector empresarial son los que absorben los mayores porcentajes de trabajadores jóvenes en ambos grupos de edad (68% en los dos sectores). El sector familiar absorbe el 35% de los adolescentes y 32,8% de jóvenes propiamente tales, en tanto el sector empresarial lo hace en un 29,4% y 37,2 % respectivamente. En cambio, el sector semi-empresarial genera empleo para el 24,7% de los adolescentes y sólo el 16,4% para los jóvenes; lo que reflejaría las diferencias entre trabajo remunerado y no remunerado. El sector doméstico, a su turno, ocupa casi por igual a los jóvenes de 15-19 y 20 – 24 años (9,3% y 8,4% respectivamente), mientras el sector estatal es el que menor proporción de empleo juvenil absorbe por sus específicos requisitos (1,5% de adolescentes y 5,2% de los jóvenes).

En la mirada por zonas, es sobre todo en el ámbito rural donde el sector familiar absorbe la gran proporción del trabajo de los jóvenes: el 86,8% de los adolescentes y el 79,3% de los jóvenes de 20 a 24 años. En esta misma zona, por tanto, se observa que entre adolescentes el 83,2% son trabajadores familiares, del mismo modo que el 57% de los jóvenes. Esta diferencia se acentúa entre los dos grupos en las otras categorías, pues -entre adolescentes-sólo el 7,9% son obreros, el 3,6%

**CUADRO 23**  
**PARTICIPACIÓN LABORAL DE ADOLESCENTES Y JÓVENES**  
**SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD Y ZONAS**

	Adolescentes 15 a 19	Jóvenes 20-24	Adolescentes y jóvenes 15 a 24	Población total
<b>URBANO</b>				
Doméstico	9,3	8,4	8,7	4,0
Estatad	1,5	5,2	3,9	10,0
Familiar	35,0	32,8	33,6	42,0
Semiempresarial	24,7	16,4	19,3	17,0
Empresarial	29,4	37,2	34,4	27,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RURAL</b>				
Doméstico	2,1	0,1	1,3	1,0
Estatad	0,3	5,2	2,2	4,0
Familiar	86,8	79,3	83,8	84,0
Semiempresarial	6,4	7,5	6,8	6,0
Empresarial	4,4	8,0	5,8	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

trabajadores por cuenta propia, un 2,2% logra emplearse y el 2,5% lo hace como empleadas(os) del hogar. Entre los jóvenes, en cambio, el 22,1% trabaja por cuenta propia, un 10,4% son obreros, el 7,9% son empleados y el 1,3% ya logra la categoría de patrón o socio-empleador.

En el ámbito urbano esta situación es diferente. Los jóvenes de 15 a 19 años están principalmente en actividades de comercio y servicios de venta y reparaciones (25,5%), hoteles y restaurantes (10,2%), hogares privados (10,7%), transporte y almacenamiento (5,8%) y servicios comunitarios y personales (5,4%). En conjunto, estas actividades absorben el 57,6% de los adolescentes, mientras en la industria manufacturera y actividades primaria como agricultura, ganadería y caza se halla el 22,6% y el 9,5% de los mismos respectivamente.

En el caso de los jóvenes de 20 a 24 años, la concentración ocupacional corresponde también a las actividades terciarias: venta y reparaciones (19%), hoteles y restaurantes (6,7%), hogares privados (8,4%), transporte y almacenamiento (8,4%) y servicios comunitarios y personales (5,7%). Estas actividades absorben el 48,2% de estos jóvenes, mientras –a diferencia del grupo anterior– otras actividades terciarias: comunicaciones e intermediación financiera, servicios inmobiliarios y empresariales, administración pública y seguridad y servicios sociales de educación y salud generan empleo para el 13,9% de los jóvenes. En cambio, la industria manufacturera y las actividades primarias (agricultura, ganadería y caza) los absorbe en proporciones comparativamente menores: 19 % y 5,2% respectivamente.

En el área rural, el 85,4% de los jóvenes de 15 a 19 años y el 75,6% de los jóvenes de 20 a 24 años están en actividades primarias como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. El restante de los jóvenes de 15 a 19 años está principalmente en industria manufacturera (3,3%), venta y reparaciones (3,5%), construcción (2,1%) y hogares privados (2,1%). El restante de los jóvenes de 20 a 24 años está principalmente en industria manufacturera (4,7%), explotación de minas y canteras (2,8%), transporte y almacenamiento (3,8%) construcción (3,9%) y servicios de educación y salud (4,3%).

**CUADRO 24**  
**RAMA DE ACTIVIDAD DE ADOLESCENTES Y JÓVENES, TOTAL, URBANO Y RURAL**

	Adolescentes 15 a 19	Jóvenes 20-24	Adolescentes y jóvenes 15 a 24	Población total
<b>BOLIVIA (Estado Plur. de)</b>				
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	50,4	26,5	37,3	40,0
Explotación de minas	1,1	3,0	2,1	1,6
Industria manufacturera	12,3	14,8	13,6	10,7
Electricidad, gas y agua	0,0	0,1	0,0	0,3
Construcción	3,3	7,9	5,8	6,3
Venta y reparaciones	13,7	13,7	13,7	14,4
Hoteles y restaurantes	5,5	5,0	5,2	4,0
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	3,0	7,0	5,2	5,9
Intermediación financiera	0,0	1,0	0,5	0,3
Servicios inmobiliarios, empres. y de alquiler	1,2	3,8	2,6	2,4
Adm. Pública, defensa y seguridad	0,3	2,2	1,3	2,1
Educación	0,2	2,9	1,7	4,4
Servicios sociales y de salud	0,3	1,5	1,0	1,5
Servicios comunitarios y personales	2,8	4,2	3,6	3,5
Hogares privados	6,1	5,9	6,0	2,5
Organismos extraterritoriales	0,0	0,7	0,4	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>URBANO</b>				
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	9,9	5,2	6,8	6,6
Explotación de minas	1,2	0,0	2,4	2,0
Industria manufacturera	22,6	3,1	20,3	16,7
Electricidad, gas y agua	0,0	19,0	0,1	0,6
Construcción	4,6	0,1	7,9	9,1
Venta y reparaciones	25,5	9,7	21,3	23,2
Hoteles y restaurantes	10,2	6,7	7,9	6,4
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	5,8	8,4	7,5	9,2
Intermediación financiera	0,0	1,4	0,9	0,5
Servicios inmobiliarios, empres. y de alquiler	2,6	5,2	4,3	4,2
Adm. Pública, defensa y seguridad	0,6	2,9	0,9	3,4
Educación	0,3	3,0	2,1	6,0
Servicios sociales y de salud	0,6	1,4	1,1	2,2
Servicios comunitarios y personales	5,4	5,7	5,6	5,9
Hogares privados	10,7	8,4	9,2	4,0
Organismos extraterritoriales	0,0	0,9	0,6	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RURAL</b>				
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	85,4	76,9	82,0	82,0
Explotación de minas	0,9	2,8	1,6	6,6
Industria manufacturera	3,3	4,7	3,9	3,0
Electricidad, gas y agua	0,0	0,0	0,0	0,0
Construcción	2,1	3,9	2,8	2,8
Venta y reparaciones	3,5	0,9	2,5	3,4
Hoteles y restaurantes	1,4	0,9	1,2	0,9
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	0,5	3,8	1,8	1,6
Intermediación financiera	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios inmobiliarios, empres. y de alquiler	0,0	0,5	0,2	0,2
Adm. Pública, defensa y seguridad	0,0	0,5	0,2	0,4
Educación	0,1	2,5	1,1	2,4
Servicios sociales y de salud	0,0	1,8	0,7	0,6
Servicios comunitarios y personales	0,7	0,7	0,7	0,6
Hogares privados	2,1	0,1	1,3	0,6
Organismos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

## 2.3 Niveles de ingresos

Según la MECOVI 2005, el ingreso mensual promedio de los adolescentes en el área urbana es de Bs. 1.108,36 y de Bs. 831,56 en el área rural, mientras el ingreso mensual de los jóvenes de 20 a 24 años en el área urbano es de Bs. 1.356 y de Bs. 792 en el rural. Es importante considerar, sin embargo, que la dispersión del ingreso en ambos tramos de edad es muy alta, ya que puede observarse que, en el área urbana, el ingreso más alto de los adolescentes alcanza Bs. 6.734,00 en tanto el más bajo sólo es de Bs. 20,00. De manera sorprendente, el ingreso más alto de los jóvenes de 20 a 24 años alcanza a Bs. 19.195,00 y el más bajo es de 7,50. Estos niveles son más bajos en zonas rurales, donde el ingreso más alto de los jóvenes de 15 a 19 años es de Bs. 4.114,00 y el más bajo de Bs. 25,00; mientras entre los jóvenes de 20 a 24 años el ingreso más alto llega a Bs. 8.010,50 y el más bajo apenas bordea los Bs.3.

**CUADRO 25**  
**INGRESO LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRINCIPAL POR GRUPO DE EDAD**  
**SEGÚN NIVELES Y ZONAS**

	Adolescentes 15 a 19	Jóvenes 20-24	Adultos 25 a 44	Adultos 45 a 64	Población total
<b>BOLIVIA (Estado Plur. de)</b>					
Media	959,78	1 188,53	1 218,77	1 348,21	1 158,89
Máxima	6 733,77	19 195,00	38 035,00	29 333,33	38 035,00
Mínima	15,15	2,92	1,67	1,67	0,08
<b>URBANO</b>					
Media	1 108,36	1 355,90	1 469,30	1 859,33	1 518,18
Máxima	6 733,77	19 195,00	38 035,00	29 333,33	38 035,00
Mínima	20,00	7,50	6,25	10,00	6,25
<b>RURAL</b>					
Media	831,56	792,28	722,70	594,91	678,56
Máxima	4 114,39	8 010,50	12 860,10	7 480,00	12 860,10
Mínima	25,00	2,92	1,67	1,67	0,08

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005.

En estas diferencias, muy probablemente juegan factores asociadas con los estratos socioeconómicos y los niveles educativos que no sólo influyen en la inserción en categorías ocupacionales diferenciadas sino también en estructuras jerárquicas de cargos.

## 2.4. Aproximación a grados de vulnerabilidad

Lamentablemente, las informaciones disponibles no permiten la identificación y caracterización de estratos de mayor vulnerabilidad entre los y las jóvenes, como podrían ser aquellas que permitan exhibir situaciones particularmente vulnerables tanto desde la perspectiva de la inserción laboral como desde las condiciones amplias de su inclusión social. Por ejemplo, se

podría ver situaciones extremas como la de jóvenes desempleados con responsabilidades familiares, la de los que estando desempleados no estudian; o la de los que tienen trabajo precario y no estudian; y, la de jóvenes que ni buscan trabajo ni estudian<sup>8</sup>.

Entre las informaciones disponibles, se puede simplemente realizar una aproximación a la situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres jóvenes que se encuentran tempranamente con responsabilidades familiares. En efecto, con base en datos del Censo Nacional de Población 2001, analizados por CEDLA<sup>9</sup>, se puede observar una importante proporción de madres entre mujeres adolescentes y jóvenes.

Al efecto, de acuerdo con dicho estudio –que contempla en la categoría de adolescentes a jóvenes entre 14 y 18 años y de jóvenes a los entre 19 y 26 años- el 40% de las mujeres entre esas edades tienen hijos, y el porcentaje de madres es mayor entre las jóvenes (51.73%) que entre las adolescentes (12.17%). Esta proporción de jóvenes madres es mayor en el ámbito rural que el urbano (49.04% y 36.43% respectivamente).

En su desagregación por grupos de edad, las jóvenes de 19-26 años del campo que son madres, presentan un porcentaje más elevado. El 63.33% de ellas tienen hijos frente a 17.52% de las adolescentes del campo.

**CUADRO 26**  
**PORCENTAJE DE MADRES QUE TIENEN HIJOS**

				Adolescentes		Total jóvenes		Jóvenes	
	Total	Adolescentes	Jóvenes	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Mujeres sin hijos	60,00%	87,83%	48,27%	63,57%	50,96%	90,09%	82,48%	52,71%	36,67%
Mujeres con hijos	40,00%	12,17%	51,73%	36,43%	49,04%	9,91%	17,52%	47,29%	63,33%
Total adolescentes y jóvenes	873 060	258 868	614 192	625 919	247 141	181 796	77 072	444 123	170 069

Fuente: Elaboración del CEDLA con base en datos del INE Censo 2001.

El mismo estudio llama la atención sobre la elevada cantidad de madres solteras entre las adolescentes y jóvenes; las que en un 23,98% entre las adolescentes y 59,94% entre las jóvenes tienen hijos.

En su distribución por departamentos (proporción de madres solteras entre las mujeres adolescentes y jóvenes del departamento correspondiente), se advierte que es en los departamentos de Chuquisaca y Beni, donde las adolescentes y jóvenes enfrentan mayormente esa situación conyugal. El dato promedio para el Estado Plurinacional de Bolivia es ya bastante elevado: 23.98% y, lo que es más importante de registrar es que las mujeres adolescentes entre 14 y 18 años son las que se encuentran mayormente en la condición de madres solteras en todos los departamentos.

<sup>8</sup> Criterios de una tipología de jóvenes particularmente vulnerables contruidos por Pérez Sosto y Romero (2008): “La cuestión social de los jóvenes”. EN Novick y Pérez Sosto (2008): *El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes*. Instituto Di Tella / Ministerio de Trabajo / Cátedra UNESCO / Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

<sup>9</sup> Centro para el Desarrollo Laboral y Agrario: “Diagnóstico Nacional sobre la Situación Económica Laboral de Adolescentes y Jóvenes”, Informe de Consultoría para el Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad, y el programa PROJUVENTUD de la GTZ, realizado por Amparo Ergueta y Gonzalo Fernández M. Enero 2006.

### 3. Breve balance

Los análisis anteriores nos permiten algunas conclusiones.

En cuanto a la participación económica de las mujeres encontramos términos cualitativamente distintos a los de periodos anteriores. Entre ellos podemos señalar que la ampliación del mercado de trabajo se ha dado con una inserción laboral masiva de las mujeres al mismo, producto de las políticas de ajustes neoliberales que empujaron a esa incorporación a causa de la desregulación del trabajo asalariado clásico y la desocialización de la protección social. Estas políticas cambiaron las estrategias de reproducción material de los hogares.

Por otro lado, se advierte una nueva participación productiva agrícola de las mujeres, si bien no es novedad que las mujeres campesinas e indígenas hayan sido muy activas en los sistemas productivos en los diferentes momentos históricos. Su trabajo productivo fue siempre decisivo; pero, hoy la novedad consiste en la articulación de las unidades productivas agrícolas con el mercado, lo que redefine las relaciones de la pequeña agricultura familiar. A su vez, es notoria la expansión de la participación de las mujeres urbanas y rurales en actividades de producción de bienes y servicios diversos, como agentes económicas significativas en unidades empresariales y no empresariales de diferente escala, aunque la mayoría se encuentra ubicada en unidades económico-productivas pequeñas y familiares.

En suma, el trabajo mercantil es una realidad generalizada y cotidiana de las mujeres ahora convertidas en generadoras de ingresos monetarios para el hogar. Pero, esta realidad va de la mano de la invariabilidad de sus responsabilidades no remuneradas en el trabajo doméstico y de cuidado, que generan bienes y servicios no mercantiles cuyo aporte económico es fundamental para amortiguar las situaciones de pobreza y crisis en la mayoría de los hogares de bajos ingresos.

La importancia de este trabajo no remunerado hace que no sea casual que –en sus distintas formas- se lo revalorice y considere como componente fundamental de alternativas económicas que garanticen la reproducción familiar y comunitaria. Esta revalorización, sin embargo, no considera el desplazamiento de esta responsabilidad desde las mujeres hacia una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres o entre el estado y la sociedad; tampoco considera el reconocimiento de su utilidad como mecanismo para obtener efectos eficientes macro y micro económicos hoy obtenidos gratuitamente.

Con todo, el acceso al trabajo asalariado y a la generación de ingresos en los mercados trae réditos personales a las mujeres. No solo les permite sostener la familia, a sus hijos/as, también les da independencia económica, capacidad de decidir sobre el destino de los recursos obtenidos, mejora en su posición en la familia por mayor capacidad de negociación con sus cónyuges y/o padres, ya que sus ingresos son en muchos casos superiores o los únicos del hogar. Pero, ciertamente, estas situaciones están matizadas por estratos socioeconómicos y por la necesidad de cambios sustantivos en las concepciones de género propias, de la familia y su entorno.

El acceso y desempeño laboral en los mercados en simultáneo al trabajo doméstico no remunerado genera desventajas a las mujeres, que se acumulan en el tiempo por la sobre carga de trabajo que impide su desarrollo laboral, político y social. Una consecuencia de ello es el amplio autoempleo y alternativas compatibles con su trabajo doméstico ante la falta de políticas de protección.

El trabajo doméstico y de cuidado mantiene su importancia en la generación de bienes y servicios para la reproducción familiar y, a pesar que la inserción de adultas al mercado laboral promueve nuevas distribuciones de las cargas doméstica, el resultado es que siguen siendo mujeres (madres, esposas, hijas, hermanas) las responsables centrales de este trabajo.(Farah, 2003; Wanderley, 2002; Farah y Sánchez, 2008).

La redistribución de las cargas domésticas entre hombres y mujeres es poco significativa, porque los nuevos arreglos o medidas para “conciliar” trabajo remunerado y no remunerado no son todavía parte significativa de la agenda de género.

Con todo, algunas informaciones cualitativas muestran cambios importantes sobre el ciclo de vida y las *relaciones intergeneracionales* entre mujeres trabajadoras. Por ejemplo, las jóvenes trabajadoras registran mayores niveles educativos, sobre todo si son urbanas. Estas mismas mujeres ponen de manifiesto expectativas laborales y familiares nuevas. Los datos sobre jóvenes madres, corroboran la apreciación acerca de que las jóvenes con mayor educación tienden a postergar el embarazo y edad del matrimonio para privilegiar su desempeño laboral y profesional, mientras las con menor nivel educativo se emparejan y/o embarazan con más frecuencia (Entrevistas 2008). De iguales fuentes cualitativas, se evidencia que las mujeres con mayor nivel de instrucción están más predispuestas a la migración, pues sus proyectos de vida imaginados no parecen realizables en sus lugares de origen o en condiciones de pobreza.

Si bien las condiciones de precariedad socioeconómica marcan la nueva tendencia de ampliación de los grupos sociales considerados inactivos, particularmente de los jóvenes menores de 20 años y también de mayores de 40 años y tercera edad, solteras jóvenes y jefas de hogar en el mercado de trabajo, -lo que confirma al trabajo como principal medio de subsistencia-; son claros también los efectos de esa inserción en los proyectos sobre todo juveniles.

Está visto que la mayor escolaridad y la dinámica del mercado de trabajo amplían una inserción laboral más diversificada para mujeres y hombres, pero no logra alterar la segmentación laboral por sexo; sigue dándose la concentración de mujeres hacia ramas afines a servicios, producción artesanal, manufacturas y alimentos.

Un elemento interesante es que los varones pero sobre todo las mujeres jóvenes tienden a aspirar y proyectar emprendimientos independientes y autónomos.

Más allá de estas apreciaciones, es también evidente que, en el caso de las mujeres y los jóvenes de ambos sexos, la condición de ocupado no implica percepción de ingreso o remuneración económica por hallarse en gran medida en la categoría de trabajador familiar o aprendiz no remunerado, sobre todo en las zonas rurales. Esta situación pone de manifiesto que la presencia de jóvenes ocupados en el sector familiar sin remuneración responde a condiciones de casi exclusiva subsistencia de los hogares.

Esta situación no cambió demasiado en las principales ocupaciones urbanas, en las que -en su mayoría- mujeres y jóvenes se encuentran en el trabajo informal realizado en condiciones muy precarias, y en el peso que tiene el trabajo doméstico para las mujeres; si bien se advierte una leve recuperación del empleo relativo en el sector estatal y empresarial en los últimos años.

En suma, ambos grupos de la fuerza laboral se hallan sujetos a trabajo familiar y por cuenta propia, bajos ingresos y desprotección social, con efectos en el deterioro general del ingreso medio para el conjunto de trabajadores y una intensa competencia entre ellos. La expansión notable de oferta laboral provocada por la inserción de estos grupos a causa del deterioro de los ingresos familiares, no ha sido acompañada por cambios significativos en la composición de la demanda de trabajo, y ha colocado a jóvenes y mujeres en lugares privilegiados de la desocupación.





## **Parte II**

### **Marco general y políticas, programas y proyectos de inserción laboral de jóvenes y mujeres, 1998-2005**



## Capítulo III

# Marco general de las políticas estatales

El diagnóstico de las condiciones estructurales de la economía y del mercado de trabajo en el Estado Plurinacional de Bolivia exige considerar cual ha sido y es el rol del Estado y de las políticas públicas en la generación de más y mejores empleos para el conjunto de la población boliviana y particularmente para los grupos considerados vulnerables. En este sentido, es necesario distinguir entre las intervenciones indirectas del Estado mediante políticas económicas y las intervenciones directas a través de políticas específicas de empleo y de bienestar social. Esta distinción remite también a la identificación de los diferentes actores involucrados en las políticas, puesto que en las primeras la centralidad del rol del Estado es indiscutible e insustituible; en tanto en las intervenciones y políticas directas pueden identificarse y conformarse actores públicos diversos, admitiendo actores estatales y otros de carácter social o privado y los ubicados entre ambos en un nivel de intermediación institucional.

Esta discusión demanda la evaluación de los modelos de desarrollo transitados desde 1952 hasta la fecha: desde un capitalismo de Estado, al neoliberalismo y el modelo “nacional popular” actual; cuyo análisis en profundidad y detalle excede, sin embargo, los objetivos de este trabajo.

En este capítulo, por tanto, nos quedamos con una discusión global acerca de la orientación general de las políticas indirectas principalmente económicas y normativas, pues consideramos que las políticas económicas son las que –de manera primordial– promueven cambios o refuerzan el patrón de crecimiento y de distribución general de los recursos productivos e ingresos y, consecuentemente, perfilan la estructura socio-ocupacional y de generación de ingresos laborales. Las políticas específicas de promoción e inserción en el empleo, en cambio, se orientan a incidir en el funcionamiento mismo del mercado de trabajo incluyendo las condiciones de trabajo, remuneraciones, formación para el trabajo, cobertura de la seguridad social de largo y corto plazos así como la promoción de oportunidades ocupacionales con equidad de género, generacional y étnica. Estas serán expuestas en el siguiente capítulo.

Pese a la insistencia de la literatura especializada en la importancia del patrón de crecimiento y distribución para la generación de empleo de calidad, constatamos que el marco de las políticas para la promoción del empleo en el Estado Plurinacional de Bolivia no ha logrado incorporar aun los problemas estructurales de la economía ni las restricciones al incremento sostenible de oportunidades de empleos más productivos y mejor remunerados.

Por ello, asumimos aquí el reto de abrir la discusión pública sobre la importancia de las políticas que estructuran ese patrón de crecimiento y distribución como determinante de la composición socio-ocupacional, sin las cuales las políticas específicas de promoción del empleo de jóvenes y mujeres no podrían lograr resultados amplios ni sostenibles.

## 1. Políticas o intervenciones indirectas en la composición del mercado de trabajo

A lo largo de los últimos 60 años, el debate sobre los desafíos del crecimiento de la riqueza y su distribución ha girado sobre el rol del Estado en la economía. Sin embargo, antes que una discusión profunda sobre el tipo de Estado y su papel en la construcción de una economía de mercado diversificada, competitiva e inclusiva socialmente, ella quedó entrampada en la disyuntiva estrecha de más Estado o más mercado. En los extremos, se suponía que la supremacía de uno de los mecanismos de asignación y distribución de la riqueza sería suficiente para generar crecimiento sostenido y más equitativo. (Wanderley y Gray Molina, 2007).

Pero, ni en el período del capitalismo de Estado (1952-1985) ni en el de las políticas neoliberales (1985-2005), no se ha desarrollado un marco consistente y amplio de políticas dirigidas al fomento productivo y mejor distribución de recursos que favorecieran explícitamente la generación de empleo de calidad. Las iniciativas de diversificación productiva, inspiradas en las políticas de sustitución de importaciones durante el periodo estatista, se orientaron a la promoción de la agroindustria en el Oriente del país, sin transformar el patrón de especialización productiva centrado en la exportación de pocos productos primarios y el endeudamiento externo. Por ello, contrariamente a lo ocurrido en países vecinos, las políticas económicas no tuvieron resultados significativos en el establecimiento de una base productiva industrial. La participación del sector secundario y terciario transable en el PIB se mantuvo en alrededor del 18,6% en los últimos cincuenta años.

**CUADRO 27**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SECTORES AL PIB, 1970-2006**

Actividad económica	1970	1980	1990	2000	2005(p)	2006(p)
<b>A</b>						
Industrias	90,0	87,8	89,0	90,1	90,4	90,0
Agropecuario	15,1	14,4	16,7	15,5	16,1	16,1
Minería	12,8	8,4	6,5	5,1	4,5	4,4
Extracción petrolera	4,5	5,1	4,7	5,3	7,5	7,6
Industrias manufacturas	17,7	20,3	18,5	18,0	18,4	18,9
Electricidad, gas y agua	0,8	1,1	1,8	2,2	2,2	2,2
Construcción	4,2	3,9	3,3	3,8	2,9	2,9
Comercio, restaurantes y hoteles	16,1	13,8	13,2	12,6	12,4	12,1
Transporte, almacenes y comunicaciones	4,0	6,4	10,2	11,6	12,2	12,1
Establecimientos financieros	1,3	2,3	1,9	4,7	3,4	3,5
Propiedad de la vivienda	6,1	5,6	6,5	5,3	5,2	5,1
Otros servicios	8,6	8,6	7,6	10,2	8,8	8,7
Servicios imputados de bancos	-1,3	-1,9	-1,8	-4,4	-3,2	-3,5
<b>B</b>						
Otros productos	10,0	12,2	11,0	9,9	9,6	10,0
Administraciones públicas	10,0	12,2	11,0	9,9	9,6	10,0
PIB a precios básicos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a BCB, Cuentas Nacionales 1959-1969, 1970-1980 y Dossier de Estadísticas Sociales y Económica Vol. 17 – UDAPE.

(p) Preliminar

En el modelo neoliberal, a su vez, las expectativas sobre los efectos positivos de la estabilización macroeconómica y del protagonismo del sector empresarial tradicional (asociado a la explotación de recursos naturales) en el conjunto de la economía no fueron acompañadas de políticas macro y micro económicas orientadas a la diversificación industrial del país, a causa de las ideas hegemónicas en el periodo. Estas se centraban en lo siguiente: (i) la estabilidad macroeconómica demanda requisitos institucionales contrarios a los que demanda el fomento de la industria nacional, este quedó fundado en la demanda que pueda provenir del mercado; (ii) en consecuencia, no es prioridad estatal la diversificación productiva como núcleo del desarrollo económico, y (iii) el desdén por el reconocimiento de la centralidad del rol del Estado en la promoción de un sector industrial nacional. Estas ideas conspiraron contra la adopción de políticas diversas y específicas de promoción productiva durante este periodo, ya que el incentivo para ello debía provenir de la demanda del mercado principalmente externo.

Detrás de estas ideas, sin embargo, se dio una fuerte intervención estatal estableciendo un nuevo marco normativo de políticas para desregular y abrir los mercados incluido el mercado de trabajo asalariado, y fomentar los emprendimientos privados mediante una serie de marcos jurídicos propicios, nuevas políticas fiscales y una política de descentralización inherente a una redistribución de recursos que, a su vez, transfiere hacia la sociedad y la lógica privada responsabilidades económicas (decisiones de inversión entre las más importantes) y principalmente sociales.

Luego de veinte años de aplicación de estas políticas, haciendo una evaluación de los resultados, se puede afirmar que hubo importantes logros en cuanto a indicadores convencionales de estabilidad macroeconómica; sin embargo, no se ha logrado cumplir con las expectativas y necesidades de crecimiento económico desde las iniciativas privadas ni con la reducción de la pobreza propuesta. Por el contrario, la retracción del Estado en la formulación explícita de una estrategia de desarrollo industrial y diversificación productiva, junto a la liberalización de los mercados, generó una gran expansión del desempleo y su precariedad (el desempleo abierto se ha triplicado en el Estado Plurinacional de Bolivia entre 1996 y 2001) que buscó alternativas propias en la llamada informalidad, a la vez que una tendencia a la baja de los ingresos laborales que tuvo repercusión en la gran expansión de la oferta de trabajo con la incorporación de mujeres y jóvenes que mantuvo la tendencia a la baja de los ingresos. (Farah, 2004; Farah y Sánchez, 2008).

Ello ha generado un entorno propicio a la expansión de tensiones políticas y sociales que cada vez se acentúan y descomponen la estabilidad del país necesaria para generar las condiciones que permitan orientar la inversión privada y la atracción de la propia inversión extranjera. La producción orientada a mercados externos y el proceso de transferencia de las empresas públicas al capital transnacional no tuvieron efectos sustantivos en la reconfiguración de la estructura socio ocupacional, pues mantuvo el patrón primario exportador, de baja generación de empleo y débil articulación con el resto de la economía.

Curiosamente o tal vez por lo mismo, en los veinte años de vigencia de este modelo, y como parte de las políticas sociales y promoción de empleo (varias de las llamadas reformas de segunda generación), el Estado implementó acciones de incentivo al emprendedurismo privado, dirigidas a la micro y pequeña empresa que componen la mayoría de las unidades económicas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Si bien esas iniciativas no se articularon al conjunto de las políticas económicas, quedando restringidas a acciones destinadas –en gran medida– a aumentar la oferta de servicios financieros y la cobertura del sistema impositivo mediante propuestas de legalización de las empresas pese a ciertas visiones ambiciosas inherentes a, por ejemplo, la

Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza de 2001<sup>10</sup>, ellas dieron lugar a la generación de un amplio tejido institucional sobre todo en un nivel meso, orientado a la intermediación laboral y la promoción de iniciativas de auto-empleo. Estas serán descriptas en el capítulo siguiente.

Hoy estamos ante un nuevo momento político con el gobierno de Evo Morales (2006- ), y numerosas son las voces que plantean que el “patrón” de desarrollo, más que el “modelo”, es el problema estructural de la economía boliviana. Este trabajo comparte esa posición: si el patrón de desarrollo no cambia, Bolivia seguirá siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina. Sin embargo, ella va más allá de las variantes liberales, mixtas o nacionalistas –o su combinación- que se le impriman para impulsar ese cambio.

Es decir, el argumento es que las características estructurales de la economía boliviana: - bajo nivel histórico de crecimiento económico, baja productividad y competitividad, concentración en pocos productos exportables, desarticulación entre sectores transables y no transables y la persistencia de la pobreza y desigualdad social- se explican por una sobre concentración del desarrollo bajo una lógica económica, social y política asociada a la explotación de recursos naturales (Wanderley y Gray, 2007)<sup>11</sup> y de uso más rentista que de acumulación del excedente obtenido sobre la misma.

## 2. Referentes normativos

La década de referencia del estudio 1998-2008, es un periodo cruzado por dos ciclos políticos bien definidos (1998-2005 y 2006-adelante), con incidencias económico-sociales particulares. La primacía de la política en ambos periodos, ha determinado que temas como el empleo queden rezagados en el tratamiento de las políticas macroeconómicas y los marcos jurídicos, más allá de ciertos enunciados contenidos en los sucesivos planes de desarrollo.

De hecho, nos hemos enfrentamos con políticas macroeconómicas que dejan al margen objetivos de generación de empleo e ingresos; con una desconexión histórica entre las políticas económicas o indirectas y las políticas sociales o directas de promoción de empleo, en la formación de las políticas públicas. El empleo y los ingresos se han ubicado estrictamente en el ámbito de las políticas sociales en un erróneo enfoque sectorializado. A esta concepción se ha sumado la inestabilidad de las políticas públicas y su débil institucionalidad.

En este contexto, si bien las disposiciones normativas jurídicas y legales forman parte de un concepto amplio de políticas públicas y las referidas a regulaciones del mercado del trabajo deberían ser parte del análisis de las políticas directas de promoción del empleo, por la especificidad de su actor y modalidad de formación, ellas serán tratadas en este capítulo referido, además, a la primera fase del período.

### 2.1. Los convenios internacionales ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia

Los convenios de la OIT, pactos y tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Bolivia, constituyen los referentes de mayores alcances relativos en materia laboral que incorporan además criterios de equidad de género y atención a los y las jóvenes; si bien, ellos

---

<sup>10</sup> Para una discusión más amplia sobre las visiones sobre las micro y pequeñas empresas en los últimos cincuenta años y su articulación con las políticas económicas, ver Wanderley 2005.

<sup>11</sup> Las ramas de actividad a las cuales se les ha asignado prioridad y tienen una importante contribución al PIB son el petróleo crudo y gas natural con una incidencia del 24% al crecimiento del PIB, presentan un uso intensivo de capital, pero baja generación de empleo, así este sector absorbe apenas el 0.32% de la PEA. La industria manufacturera tiene una incidencia del 5% en el crecimiento del PIB y ocupa al 11% de la PEA. (Fundación para la Producción, 2007).

enfrentan dificultades para su aplicación originadas en: i) las disparidades existentes entre la norma internacional, el cuerpo legal y de políticas públicas nacionales; ii) la débil estructura institucional para su aplicación que incluye el desconocimiento de esas normas por parte de sus operadores; iii) los desajustes entre la dinámica real del empleo y las políticas públicas. (Véase anexo 1).

En relación a mujeres y jóvenes, Bolivia suscribió la CEDAW y la Plataforma de Acción Mundial aprobada en Beijing (PAM), como el Plan de Acción Regional en el caso de las mujeres; y los Objetivos del Milenio en el caso de los jóvenes, que cuenta con una Red de Empleo de Jóvenes (YEN) aprobada en la Cumbre del Milenio realizada el 2000 a propuesta de Kofi Annan, Cumbre en la que el empleo de jóvenes es integrado como uno de los objetivos específicos (Objetivo 8, Meta 16)<sup>12</sup>. Para darle impulso, se invitó a los directores del Banco Mundial y de la OIT a formar parte de la iniciativa; así entre la ONU, BM y OIT como socios fundadores se invita a líderes y expertos en el campo del empleo de jóvenes para integrar un panel de alto nivel para el YEN.

Es visible la especificidad que logra el tratamiento internacional del empleo juvenil en la última década, frente a las iniciativas para promover el empleo de las mujeres. Es verdad que las propuestas acerca de la incorporación de equidad de género en las políticas económicas, en la participación de las mujeres en la economía y el empleo se hallan largamente expuestas en la PAM, del mismo modo que los mandatos de equidad de género son introducidos en la mayoría de los organismos multi y bilaterales de cooperación, en las agencias del sistema de las Naciones Unidas, y en las agendas de los gobiernos que generan organismos específicos para el tratamiento de la equidad género.

Sin embargo, en la última década cobra mayor notoriedad y especificidad la cuestión generacional y particularmente de los jóvenes. Esta es considerada como prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente, y respaldada en la XVI Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT realizada en 2006, oportunidad en que se definió la Década de la Promoción del Trabajo Decente que, con relación a la juventud, se propone fomentar su mayor formación e inserción laboral. Asimismo, la Declaración del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas asume el empleo pleno y productivo, y trabajo decente como un aspecto central. Estos instrumentos mundiales, sin duda, constituyen marcos que impulsan a los Estados a agendar el tema e intervenir de manera explícita al respecto. En general, la problemática del empleo juvenil, como antes ocurrió en relación a las mujeres<sup>13</sup>, se asocia a la pobreza y la exclusión asociadas con la generalizada inestabilidad laboral y del desempleo.

## **2.2. Las normas nacionales en materia laboral**

En materia de normas laborales, la instancia estatal responsable específica de iniciativas normativas y de políticas es el Ministerio del Trabajo. En el tema empleo, la normativa nacional se condensa en la Ley General del Trabajo (LGT) que mantiene su texto desde 1942, a pesar de las reiteradas demandas por su reforma desde diversos sectores. En sus disposiciones protectivas sólo garantiza los derechos sociales de los trabajadores asalariados, dejando de lado cualquier otra relación de trabajo como la del trabajo no remunerado, las diversas relaciones del trabajo familiar y otras que, genéricamente se engloban bajo el término de sector informal.

La consecuencia inmediata de esta exclusión ha sido la desprotección del 80% de los y las trabajadoras del sector informal, donde las mujeres y los y las jóvenes están concentrados.

<sup>12</sup> Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo; Meta 16: En cooperación con los países de desarrollo, elaborar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo.

<sup>13</sup> Las Estrategias de Reducción de la Pobreza impulsadas por el Banco Mundial (1997–2001 en el Estado Plurinacional de Bolivia) tuvieron su foco en la atención de la pobreza de las mujeres, en el marco del fenómeno de su feminización.

Durante los ajustes neoliberales, se promovieron varias reformas legales parciales en el ámbito del derecho social y laboral mediante instrumentos paralelos a la LGT, y cuyos términos se encuentran en el Decreto Supremo 21060 de 1985, que flexibiliza el trabajo en su artículo 55, sobre libre contratación, y el artículo 56 sobre racionalización y relocalización del empleo. Este decreto mantuvo su vigencia hasta 2008, a pesar que la reforma constitucional de 2004 establece el trabajo como derecho y deber que sostiene el orden económico y social, y señala la responsabilidad del Estado en el desarrollo del capital humano y de la formación profesional.

En relación a las reformas de segunda generación, se modificó también mediante ley el régimen de la seguridad social, separando el seguro médico del seguro de largo plazo. Si bien el supuesto de la reforma de la seguridad de largo plazo –que elimina los aportes estatales y empresariales- era su posibilidad de trascender los trabajadores asalariados y alcanzar a todos los trabajadores, mediante los aportes individuales voluntarios, ello no ocurrió quedando su alcance restringido al aporte obligatorio de las y los asalariados.

Esta ley y todas las disposiciones respecto al trabajo y la estructura económica del país se hallan hoy en transformación por la reforma constitucional aprobada en enero de 2009.

### **2.3. Las normas nacionales sobre educación y trabajo**

No cabe duda que la educación ha sido considerada como un medio principal de acumulación de capital humano, factor fundamental a su vez para elevar la productividad e incentivar el crecimiento económico. Por lo mismo, la educación y el capital humano centran la atención como factores para mejorar la inserción laboral y los niveles de ingresos, y para viabilizar la movilidad social que deje atrás la pobreza.

En este sentido, la asociación entre baja productividad – bajo capital humano – bajos ingresos ha colocado en la educación y su calidad los desafíos de las políticas de promoción del empleo, en un contexto en que la expansión de la oferta de fuerza de trabajo encuentra ocupación en la economía informal de baja productividad y enorme precariedad, condiciones que se encuentran allí donde precisamente se concentra el empleo en el Estado Plurinacional de Bolivia, y que impiden, precisamente, la sostenibilidad del propio empleo y los ingresos. (Jiménez, 2008).

En la década previa, la instancia estatal más importante en el impulso de iniciativas normativas en esta materia fue el Ministerio de Educación, en casos en disputa/coordiación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía.

#### *2.3.1. La reforma educativa*

La Ley de Reforma Educativa (LRE) de 1994, en proceso de reforma hoy, dispuso nuevas políticas educativas que tuvieron incidencia determinante en el cambio del currículo escolar para el nivel primario, con la incorporación de temas importantes como la interculturalidad, los denominados transversales como género, medio ambiente, derechos humanos, y el paradigma de la diversidad. En el nivel secundario se incorporó la formación técnica y tecnológica en dos ciclos: (i) Ciclo de Aprendizajes Tecnológicos destinado a dotar de un primer grado de formación técnica complementaria a la educación regular, y que otorga al finalizar un Diploma de Técnico Básico que habilita para el trabajo y para el siguiente ciclo; y (ii) Ciclo de Aprendizajes Diferenciados en dos opciones: (a) Aprendizajes de Técnicos Medios que completan la formación técnica del primer ciclo, a cuya conclusión se otorga el Diploma de Bachiller Técnico que permite insertarse al trabajo y continuar estudios superiores; y (b) Aprendizajes Científico-Humanísticos, que otorga el Diploma de Bachiller en Humanidades que habilita para continuar con estudios universitarios.



En el marco de la LRE, se crea el Sistema Nacional de Educación Técnica (SINETEC) que norma y supervisa la Formación Técnica y Tecnológica (FTT) en un nivel superior que forma profesionales y técnicos y capacita para el trabajo, con base en centros e institutos técnicos públicos y privados. Su estructura, atribuciones y funcionamiento tendrían que definirse en consulta con los actores productivos de las ramas agropecuarias, industriales y comerciales principalmente. Podrían formarse en estos centros tanto bachilleres (a quienes se otorga el diploma de técnico superior) como no bachilleres (quienes egresan como técnico operativo).

La disposición regula los centros e institutos técnicos públicos y privados, pero no considera explícitamente a las ONG u otras instituciones dedicadas a la capacitación laboral. Por ello, a partir de 1997 y pretendiendo subsanar este vacío, una norma específica establece la categorización de los institutos de Formación Técnica y Tecnológica, ubicando a las ONG como instituciones privadas y a la Iglesia como mixta, por sus programas de Convenio con el Estado. (Ministerio de Educación, 2005b). Entre sus disposiciones, esta norma introduce la Formación Profesional Dual -criticada por su supuesta no adaptación a la realidad del país- y establece la necesidad de coordinación con el sector empresarial y laboral para definir el desarrollo curricular y los contenidos de la capacitación, según las tendencias de la demanda de los sectores productivos.

Las evaluaciones establecen que las actualizaciones de la oferta curricular en sus componentes técnicos para el bachillerato técnico y la educación alternativa no se cumplieron en los marcos institucionales del SINETEC. (Ibid). Asimismo, se señalan problemas en cuanto a la ambigüedad normativa respecto a las responsabilidades específicas de las unidades institucionales en relación a los distintos niveles de la FTT<sup>14</sup>, y a la dispersa dependencia de la formación técnica y tecnológica de varias reparticiones del Ministerio de Educación y de otras reparticiones estatales<sup>15</sup>, que ha conspirado contra la unicidad de las políticas de FTT, la articulación del sistema de educación regular con la educación alternativa, y la organización de un sistema único e integral de rediseño curricular y adopción de políticas nacionales explícitas de FTT.

En todo caso, la oferta de bachillerato técnico –según reportes de 1999- es muy baja; del total de establecimientos fiscales sólo el 2.5% los impartía en el área urbana y el 8.7% en el área rural. En cambio, con relación a los establecimientos que funcionan mediante Convenio<sup>16</sup>, el 5.8%, pertenecen al área urbana y el 28% al ámbito rural. (VEIPS, 1999). Esta baja oferta se explica por el alto costo de instalación y mantenimiento de talleres de FTT en unidades educativas, la baja demanda a causa de una poca valoración a la educación técnica y las escasas opciones de navegabilidad que ofrece (Ibid). A ello se añade la escasa jerarquización que se hace del bachillerato técnico, subvalorado institucional y socialmente. Su certificación no es útil para continuar estudios universitarios o en los Institutos Normales, para los cuales se exige el bachillerato humanístico.

---

<sup>14</sup> “...es importante anotar que el SINETEC se crea subordinado al Sistema Educativo Nacional en un nivel específico como es la educación de nivel superior. Este hecho nos lleva a pensar que existe una equívoca interpretación de significado y alcance de la FTT ya que por las características propias de ésta, su sistema debería estar diferenciado del sistema educativo formal, en un título aparte, bien delimitado y normado con mayor amplitud. Este enfoque de subordinación, tienen gran impacto en el resto del cuerpo de la ley. Se introducen disposiciones sobre FTT de manera dispersa, desordenada, confusa y muy limitada. Pareciera que no existe una verdadera valoración de la FTT”... “Las pocas disposiciones que se encuentran en la LRE no responden a la concepción de un sistema coherente e integrado, por ello se puede inferir que al momento de legislar el diseño de reforma educativa, la FTT no constituía una prioridad y lo que es peor, no se comprendía a cabalidad su naturaleza, ni su propósito...” (Ministerio de Educación, 2005b).

<sup>15</sup> Hasta el 2005, en el Ministerio de Educación tenía dos viceministerios con atribuciones sobre la FTT: el Viceministerio de Educación Escolarizada y Alternativa, y el de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Pero, la capacitación laboral se presentaba también como atribuciones del Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Economía, y Universidades.

<sup>16</sup> Es un sistema mixto con la participación de la Iglesia Católica y el Estado.

### 2.3.2. *Relación entre formación técnica y tecnológica y empleabilidad*

Sobre todo en los últimos años surge la preocupación por establecer con claridad la relación entre la FTT y la generación de condiciones de empleabilidad. Un diagnóstico sobre el Marco Normativo e Institucional de la Formación Técnica y Tecnológica (FTT), realizado el 2005, analiza esta relación buscando establecer si la generación de las condiciones de empleabilidad por parte de los institutos de FTT aseguraba la obtención de empleo para los egresados de este sistema de formación; si teniendo empleo no corrían el riesgo de quedarse desempleados; y si se producía una mejora en sus posibilidades de empleo y desarrollo profesional.

Entre sus conclusiones, ese diagnóstico concluye: "...no se pudo detectar muestra alguna que responda al principio de la empleabilidad, en los enunciados que rigen la actual FTT. Por el contrario, la rigidez de las normas del sistema no permite actualizaciones ni adaptaciones periódicas del currículo establecido de acuerdo al desarrollo tecnológico que se produce, ni a la demanda del sector productivo... No se ha establecido un subsistema de actualización. El sistema de monitoreo precario de la Dirección General de Tecnología y de los SEDUCA (Servicios Departamentales de Educación) sólo tiene como objetivo hacer cumplir las normas vigentes pero no detectar las necesidades de cambio de la currícula. Este hecho hace que las destrezas de los egresados del sistema no siempre respondan a las necesidades actuales del sector productivo, disminuyendo así sus posibilidades de empleo." "...no se ha establecido estructura que permita la articulación y vinculación con el sector productivo, lo que entorpece aún más el desarrollo de una currícula adecuada a las necesidades de dicho sector, el mismo que se constituye en la principal fuente de empleo de los profesionales técnicos...". El mismo diagnóstico afirma que el sistema de FTT no responde a la empleabilidad y que la oferta curricular de centros e institutos técnicos públicos, privados y mixtos no incorporan una orientación clara hacia ella.

De la LRE y la reglamentación del SINETEC se extraen las siguientes características: i) la inclusión de la capacitación laboral en los centros e institutos técnicos; ii) la necesidad de articulación con los sectores productivo y laboral; iii) la inclusión posterior de la gran multiplicidad de ONG, institutos y centros de las Iglesias dedicadas a este fin. La relación con el sector productivo no se aplicó y ello tuvo implicaciones en el funcionamiento del sistema. (Ministerio de Educación. 2005b).

Como se verá más adelante, existen nuevas propuestas al respecto que vienen en el nuevo texto constitucional aprobado en enero 2009, y que otorgan una importancia fundamental a la relación entre educación, trabajo y sistema productivo.

### 2.3.3. *Las instituciones intermedias*

Bajo el anterior marco, se han desarrollado instituciones orientadas al desarrollo de programas de formación técnica y capacitación laboral, destinadas a dotar de conocimientos, habilidades y aptitudes en la población para su mejor inserción al mercado de trabajo, aunque la responsabilidad de estos programas –en general– concluye en la formación y capacitación bajo criterios de habilitación. Las instituciones de formación técnica y profesional públicas y privadas son las responsables de estructurar la oferta formativa, y han venido experimentado un ascenso por la cada vez mayor preocupación sobre el tema.

Las restricciones de acceso al sistema escolar formal para significativos contingentes de población en edad escolar, se hacen extensivas al sistema universitario. En ambos niveles se advierten dificultades de permanencia, especialmente entre los estratos de más bajos ingresos.

Además, no toda la población bachiller continúa con estudios universitarios<sup>17</sup>. Este es un dato preocupante si, además, se considera que sólo alrededor del 60% de los jóvenes ingresa al nivel secundario. Esta realidad ha generado condiciones para el desarrollo de iniciativas e instituciones públicas y privadas con y sin fines de lucro de formación técnica básica, media y superior, con la más variada calidad de contenidos de enseñanza y orientaciones a causa de lecturas diversas sobre “las señales” del mercado. Ello da lugar a una oferta dispersa, inconexa, poco estructurada y/o articulada con sistemas más amplios que permitan responder coherentemente a las necesidades del desarrollo y demandas del mercado.

A pesar de la dispersión de la oferta se advierte que, desde la década de los 90, los enfoques tradicionales han sido sustituidos por un enfoque de formación y desarrollo de competencias fundado en los planteamientos que circulan a nivel internacional. La preocupación central es cómo estructurar y articular los sistemas de formación técnica y tecnológica al sector productivo para que, realmente, se logre la formación de competencias, se favorezca la empleabilidad, se estructuren trayectos educativos formales e informales, y se certifiquen las competencias laborales. (Ministerio de Educación. 2003). A pesar de esta tendencia, los diversos enfoques existentes no sólo son heterogéneos en su interpretación del desarrollo productivo y la dinámica del mercado, de las transformaciones técnicas y tecnológicas, sino también de la construcción social de los sujetos involucrados: juventudes y mujeres. (Bonder, 1999; Alpizar y Bernal, 2003).

A nivel nacional, estos paradigmas de competencias y empleabilidad son compatibles con la exigencia de adaptación a la demanda del mercado de trabajo y la finalidad de contribuir a la productividad y competitividad de las empresas. No obstante, la mejora de la empleabilidad, principalmente de jóvenes y mujeres, que garantice una incorporación con éxito al mercado de trabajo y aproveche las oportunidades de empleo y de ingresos, depende de condiciones propicias creadas por las políticas indirectas.

Se puede observar que, en general, los centros e institutos de capacitación (ICAP) y formación para la inserción laboral presentan una oferta con las siguientes características:

- Cambio desde un enfoque centrado en la oferta de trabajo hacia otro con énfasis en la demanda y las empresas.
- Orientación hacia la empleabilidad en un escenario laboral que se reconoce cada vez más competitivo.
- Contribución a la construcción de ciudadanía e integración social.
- Mayor aproximación de la formación al mundo del trabajo en los enfoques pedagógicos.
- Nueva relación institucional entre producción de competencias y cualificaciones para la producción de bienes y servicios, bajo una nueva relación entre formación y empresa.
- Métodos de enseñanza y aprendizaje con desempeños prácticos en empresas basados en procesos de aprendizaje.
- Certificación de las competencias laborales.

---

<sup>17</sup> Datos para 20 años del Ministerio de Educación señalan que los bachilleres que según su opción profesional acceden a estudios universitarios y superiores, lo hacen en promedio en un 36% en universidades públicas, el 19% en universidades privadas, 5% en Institutos Normales, 1% en instituciones militares y religiosas. El 39% queda excluido del sistema.

Estos programas se dirigen tanto al sector formal como informal, convirtiéndose indirectamente en mecanismos de ampliación del sector informal en algunos casos, a pesar de intentos por promover la formalización como propósito específico de algunos proyectos.

La oferta de formación técnica no universitaria la brinda especialmente el sector privado que llega a cubrir el 91% del total de la oferta (2001), y se concentra en áreas de servicios, informática, comercio, aunque la oferta de formación técnica a jóvenes de escasos recursos, sí incide en producción de bienes. La oferta pública proviene mayormente de institutos de formación y capacitación técnica, escasamente de universidades; presentando una orientación más bien hacia la producción de bienes.

Actualmente, a nivel nacional, existen 1.958 institutos de formación técnica y tecnológica entre públicos, privados y de convenio. De ellos, 468 son centros públicos dependientes del Ministerio de Educación, pero 306 funcionan bajo convenios. El sector privado sostiene 1.184 centros de formación técnica en todo el país, a partir de empresas y otros organismos privados.

Entre estos centros se distingue tres tipos:

- *Escuelas técnicas tradicionales.* Son escuelas secundarias que preparan a estudiantes para la formación superior y a la vez incluyen la formación técnica para preparar obreros especializados. Se encuentran más próximas al sector académico que al productivo. Este tipo de instituciones normalmente está bajo la tutela del Ministerio de Educación y tiene financiamiento del presupuesto general del Estado, complementado con financiamiento externo en algunos casos. Un ejemplo de ello es la Escuela Técnica Pedro Domingo Murillo en La Paz.
- *Centros e institutos de formación profesional y capacitación administrados por asociaciones de empresarios.* Son establecimientos que cuentan con el financiamiento de las empresas en forma directa o a través de sus organizaciones gremiales. Este tipo de instituciones está más estrechamente ligado al sector productivo mediante la directa participación de representantes del empresariado en el diseño del currículo, el proceso y la evaluación. Es el caso de INFOCAL, principalmente.
- *Formación y capacitación para grupos poblacionales específicos.* Estos programas son ejecutados en algunos casos por el Ministerio de Educación, corresponden a Convenios suscritos entre organismos privados y el Ministerio, o quedan bajo la responsabilidad de privados. Este es el caso del Programa de Formación Técnica y Tecnológica que atiende a grupos desfavorecidos, en condición de pobreza, jóvenes, mujeres, sector informal y otros identificados como importantes en los diagnósticos institucionales.

Lo anterior nos muestra un amplio tejido de instituciones de capacitación y formación técnica y tecnológica para el trabajo, que han construido vínculos interinstitucionales importantes de diversos grados de densidad. Esta realidad, sin embargo, contrasta con las situaciones ya mencionadas de la oferta de fuerza de trabajo en el mercado de trabajo, caracterizada por sus bajos niveles de educación y formación, y por su amplio desempleo. Pero sobre todo contrasta con la estructural baja productividad de la economía boliviana, y con el hecho de que conseguir empleo u ocupación en el Estado Plurinacional de Bolivia no equivale a contar con ingresos suficientes.

Es decir, el desarrollo del amplio tejido institucional formativo –con distintos niveles de legitimidad social- si bien imprescindible no es suficiente para volver escaso el trabajo, aumentar la eficiencia productiva o productividad y asegurar ingresos suficientes y crecientes a la mayoría de la población (Pipitone, 2008). Si la gran mayoría de las políticas y actividades de formación y capacitación laboral se dirigen prioritariamente hacia los sectores más vulnerables que se ocupan

donde reinan los más bajos niveles de productividad, como se vio en la parte anterior (alrededor del 80% del empleo en el Estado Plurinacional de Bolivia se concentra en el llamado sector informal donde anidan las micro y pequeñas empresas, los jóvenes y las mujeres, y donde apenas se genera el 25% del producto), entonces persiste la pregunta del porqué de la baja productividad y la persistencia del escaso “capital humano”. Lo que de nuevo nos remite a la pregunta en torno a la naturaleza de las políticas indirectas o macroeconómicas y, sin duda, a las políticas específicas y directas de promoción de empleo que pasamos a describir y analizar.



## Capítulo IV

# Políticas o intervenciones directas del Estado sobre el mercado de trabajo e inserción laboral de jóvenes y mujeres

Esta parte tomó en cuenta importantes documentos de diagnóstico y evaluaciones –entre ellos el diagnóstico sobre juventud realizado por CEDLA que sistematiza críticamente las experiencias de programas y proyectos de promoción de empleo destinados a este grupo–. Ellos fueron complementados con entrevistas que además de actualizarlos hacia el 2008, han enfatizado en los elementos de sostenibilidad de las iniciativas de promoción de empleo destinadas a jóvenes y mujeres.

El conjunto de las informaciones disponibles nos permiten afirmar que las políticas y programas sobre equidad de género tienen una trayectoria más larga que las orientadas a los asuntos juveniles; sin embargo estas últimas –sobre todo en materia laboral– han cobrado mayor notoriedad y especificidad en los años recientes. En cambio, las propuestas de equidad de género, y particularmente las específicas de empleo, han perdido especificidad al centrarse en esfuerzos de su tratamiento transversal mediante normas de equidad o de discriminación positiva en políticas o programas sectoriales en curso. A pesar de la especificidad de los programas de promoción de empleo para jóvenes, estos son pocos y dispersos y, por tanto, con escaso alcance; en cambio, la falta de especificidad de género en la mayoría de los programas de promoción de empleo parece alcanzar a universos femeninos amplios en ámbitos territoriales también extendidos, pero a costa de objetivos de equidad de género.

La sistematización de los programas y proyectos de promoción de empleo que sigue se concentra en las acciones del Estado sobre la materia. Podrá verse, en consonancia con los marcos normativos expuestos en el capítulo anterior, la centralidad de estas políticas y programas en capacitación laboral y formación técnica y tecnológica, y todavía un escaso esfuerzo en inserción en empleo mismo salvo promoción de auto-empleo.

El énfasis en capacitación y formación parte de la convicción de una inadecuación del sistema de educación formal al mercado de trabajo, si bien las primeras iniciativas partieron del sector privado (programas primero de “educación informal”, luego “alternativa” y actualmente

“formación técnica y tecnológica”). Estas se destinaron a grupos de bajos niveles educativos de preferencia mujeres y jóvenes, desempleados y personas en situación de pobreza. La oferta de capacitación del sector privado hacia el 2000 cubría el 91% del total, ya que la acción estatal –si bien viene de dos décadas- sólo en años recientes pone fuerte preocupación por la promoción del empleo.

La acción del Estado se despliega por impulso de iniciativas de la cooperación internacional y organismos no gubernamentales, y bajo sus enfoques y procedimientos. (Ministerio de Educación, 2005b). Las ideas que sustentan estos programas y proyectos tienen que ver con<sup>18</sup>:

- La condición laboral se encuentra condicionada por la educación.
- La formación y capacitación preparan a mujeres y jóvenes para el empleo.
- Se da un ingreso temprano al trabajo con interrupción de estudios por lo que la tendencia es a que la inserción laboral se mantenga en ocupaciones de baja calidad.
- La habilitación técnica básica e intermedia compensa la ausencia de educación e impulsa la inserción laboral en segmentos específicos de mercado de trabajo y ocupaciones técnicas básicas e intermedias.
- La formación dota de competencias exigidas por un mercado dinámico y competitivo (autoestima, resolución de problemas, eficiencia).
- La formación y capacitación permiten desarrollar trayectorias de empleabilidad en el sector informal, sobre todo en el caso de los jóvenes.

Ciertamente la realidad impone resultados diferentes a las expectativas, aunque no se descartan logros en campos como el personal, familiar y social.

En el periodo analizado, son los Ministerio de Educación, de Trabajo, de Producción y Microempresa, ex Participación Popular, de Desarrollo Sostenible, Directorio Único de Fondos (DUF) a nivel nacional y diversos municipios a nivel local, las entidades públicas estatales que contaban con programas de promoción de empleo, sobre todo de formación técnica profesional y capacitación laboral para jóvenes y mujeres.

## **1. Ministerio de Educación: programa de fortalecimiento a la formación técnica y tecnológica<sup>19</sup>**

En aplicación de la LRE, el Ministerio de Educación impulsó el Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica (PFFTT) desde 2001, con apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en cuyo marco se diseñó el Sistema de Formación Profesional Técnica y Tecnológica (SFPTT) que pretendía ser una propuesta de largo plazo (10 años). Además de articular áreas y niveles del sistema educativo nacional, este Sistema debía asegurar calidad, pertinencia y equidad.

Fue diseñado por el Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y en el 2002 inicia actividades con la puesta en marcha de la Unidad de Coordinación del Programa responsable de su ejecución a través de tres líneas de acción: i) formación a lo largo de toda la vida;

---

<sup>18</sup> Sistematizado de acuerdo a entrevistas realizadas en 2008 para el presente estudio, y a revisión de documentación de los últimos años.

<sup>19</sup> La información ha sido obtenida mediante entrevistas y documentación a la que se hace referencia.



ii) empleabilidad; y iii) equidad. Bajo esas líneas se debía crear un sistema integral de formación profesional técnica y tecnológica, que articule las demandas de las personas y las del mundo productivo en un proceso de fortalecimiento continuo de su institucionalidad.

El programa comprende tres componentes: capacitación técnica, formación docente, y promoción de políticas públicas. En el marco del primer componente se desarrolló el sub componente denominado: Formación Técnica de Jóvenes que Abandonaron el Sistema Escolar, contemplando a jóvenes –mujeres y hombres– de 15 a 24 años que abandonaron o fueron excluidos del sistema escolar. Abarcó también a jóvenes con discapacidad y mujeres que deseaban insertarse en ámbitos de trabajo tradicionalmente masculinos. (CEDLA, 2006)

Su objetivo se orientaba a probar nuevas prácticas y metodologías de formación en personas con formación incompleta, que articulen oferta y demanda de los empresarios, estrategias de seguimiento y acreditación intermedia; y se implementen con el co-financiamiento del sector empresarial.

El sub-programa se ejecutó bajo la conducción de la Unidad de Coordinación y la administración de la Fundación Pro Capacitación Laboral (PROCAL) que, en una primera fase procedió al Registro de Instituciones de Capacitación (RICAP) y, luego, a una convocatoria a Instituciones de Capacitación (ICAP) habilitadas para presentar propuestas de formación técnica y tecnológica de jóvenes, previos estudios de mercado y consultas con empresas del sector productivo. Estas debían definir el “perfil formativo” de los y las jóvenes, así como “las capacidades y valores requeridos para sus trabajadores”. Con base en la participación empresarial, las ICAP debían elaborar el currículo y llevarlos a su ejecución.

La formación se realizó a través de cursos que formaban en: (i) competencias básicas de actualización educativa, (lecto-escritura, matemáticas y comunicación); (ii) competencias transversales o sociales (identidad, autoestima, ciudadanía y derechos, género); y (iii) competencias técnicas (habilidades y destrezas) para una ocupación específica.

Los requisitos de participación para los y las jóvenes fueron: “a) haber abandonado el sistema educativo por lo menos un año antes de ingresar al proyecto; y b) contar con escasa o nula experiencia laboral y encontrarse en situación de desempleo”. Mientras que por el lado de las ICAP, estas debían –además del diseño curricular– establecer convenios con las empresas para garantizar las prácticas laborales y pasantías. (CEDAL, 2006).

El proceso formativo diseñado contempló dos fases, una inicial, de tres meses, destinada a la formación de los jóvenes que contaron con un incentivo económico de Bs. 7, para cubrir sus gastos de transporte y garantizar su asistencia a los cursos de formación. La segunda fase, con igual duración, estuvo destinada a la realización de prácticas laborales en las empresas de convenio. Durante esta etapa los participantes recibieron Bs. 250 mensuales destinados a transporte y alimentación.

Finalizado el programa se otorgaron dos tipos de certificaciones otorgadas por el Ministerio de Educación: Certificado de Operario Calificado para los y las jóvenes con primaria de 8 años aprobada; y un Certificado Laboral para los con primaria inconclusa.

Del 2003 a 2004 se realizaron 3 convocatorias con 125 acciones formativas con un total de 2.724 participantes, de los cuales, en promedio, el 81% se insertó laboralmente y el 10% se reinsertó al sistema educativo. Estas características no tuvieron variaciones significativas en estos porcentajes en cada una de las convocatorias.

Como parte del programa de fortalecimiento a la FTT, este sub-componente preveía una intervención focalizada para su posterior réplica, que sirviera de base para el diseño de políticas

públicas por parte de Ministerio de Educación. Otro propósito era establecer una estructura que superara la dispersión en la oferta de formación técnica y tecnológica, certificaciones, requisitos, docentes y otros, para lo cual se adoptó el enfoque de competencias.

La finalidad del Programa global fue ordenar la oferta formativa de educación técnica en una sola estructura, dando respuesta a uno de los principales problemas de la FTT: la dispersión de planes, programas, cargas horarias, certificaciones, denominaciones de carreras, cursos, requisitos de ingreso, permanencia y egreso, tipos de docentes, entre los más importantes. Por ello, era importante introducir el enfoque formativo basado en competencias, que permita el desarrollo de cursos de formación abiertos, modulares, con múltiples ingresos y salidas para dar respuesta a requerimientos específicos de sectores productivos y demandas locales. (CEDLA, 2006).

Con el propósito de superar esos problemas, diseñar políticas y poner en funcionamiento el sistema de FTT, se realizaron varios estudios sobre los enfoques, experiencias internacionales y nacionales, y metodologías. Sobre esta base se elabora el “Plan Estratégico para el Desarrollo del Sistema de Formación Profesional Técnica y Tecnológica (SFPTT). 2006-2015” sustentado en el marco del desarrollo humano, del capital social, de competencias, de trabajo digno, y de formación a lo largo de la vida para la vida y el trabajo, la empleabilidad y el emprendimiento.

En este Plan se definen cinco políticas que le dan coherencia y orientación:

- i) Articulación de la oferta formativa con la demanda de los sectores productivos y sociales con base en la corresponsabilidad entre sociedad civil y Estado;
- ii) Ampliación de la cobertura y mejoramiento continuo de la calidad y pertinencia de la oferta de FPTT, facilitando la navegabilidad de las personas entre diferentes áreas, niveles y modalidades educativas;
- iii) Fortalecimiento de la FPTT para el desarrollo rural en el marco de la diversidad cultural, productiva y el desarrollo económico local;
- iv) Ampliación de oportunidades para los sectores en situación de desventaja y exclusión; y
- v) Construcción de una nueva institucionalidad, sostenible y pertinente a las demandas del desarrollo económico y social en los niveles nacional, departamental y local.

Con base en estas políticas se definieron seis estrategias con sus correspondientes componentes y sub-componentes: (i) desarrollo de instancias de articulación; (ii) desarrollo curricular pertinente y de calidad; (iii) formación permanente de las capacidades docentes, y de los modelos de gestión; (iv) fortalecimiento de los centros de formación técnica y tecnológica; (v) atención focalizada a personas en situación de exclusión y riesgo social; y (vi) desarrollo del SFPTT de modo de fortalecer la calidad del servicio. (Ministerio de Educación, 2005d).

La población meta focalizada comprende a: (i) bachilleres que optan por una carrera técnica; (ii) estudiantes que cursan primaria o secundaria y reconocen la formación técnica profesional como opción profesionalizante; (iii) personas que no han ingresado a sistemas formales y requieren fortalecer y/o complementar saberes y capacidades adquiridas en el ámbito productivo para su mejor desempeño laboral; (iv) personas con escolaridad incompleta en primaria o secundaria, que intentan proseguir su formación para mejorar sus oportunidades ocupacionales; (v) profesionales que requieren reconversión profesional y laboral; (vi) personas desocupadas o sub-ocupadas que buscan mejores condiciones de empleabilidad; (vii) trabajadores dependientes o por cuenta propia que requieren mantenerse en el empleo, mejorar sus calificaciones, actualizarse y orientarse a nuevas áreas de formación o especialización. Además, se identifican cuatro grupos que requieren ser atendidos por programas regulares, específicos o focalizados de manera gradual: escolares y bachilleres, personas con escolaridad incompleta, trabajadores/as, y desempleados.

Su aplicación estaba prevista en tres fases, la primera: instalación de bases operativas e institucionales con duración de dos años; la segunda: desarrollo del Sistema; y la tercera: de consolidación con duración de tres años.

Sin duda, esta es una propuesta avanzada y de gran alcance para fortalecer la FTT. Desde el 2003 adelante, su funcionamiento encontró dificultades para consolidarse -a pesar de los esfuerzos realizados- por la ambigüedad de funciones y competencias hacia la FTT dentro del Ministerio de Educación, su desarticulación con el sistema educativo regular y la orientación general de las políticas educativas durante el periodo. El Plan Estratégico no tuvo continuidad y quedó en suspenso por el cambio en la gestión gubernamental.

## **2. Ministerio de Trabajo**

### **2.1. Programa Bolsa de Trabajo**

Es de larga data la debilidad del Ministerio de Trabajo en la implementación de políticas de promoción del empleo. En estricta referencia a la última década, son pocas las políticas o programas de promoción del empleo desde esta entidad.

Uno de ellos, y directamente relacionado a la inserción laboral, es el proyecto sobre Bolsa de Trabajo, impulsado desde la Dirección General de Empleo para ampliar las oportunidades de empleo de la población frente al alto desempleo. Esta Dirección ha replanteado su trabajo desde 2004 y actualmente cuenta con tres unidades: (i) Unidad de Estadística y Observatorio Laboral para realizar diagnósticos y estudios sobre la situación del empleo que permitan un mejor diseño de políticas; (ii) Unidad de Capacitación y Difusión Laboral, orientada al diseño y gestión de políticas de capacitación técnica y reconversión laboral; y (iii) Unidad Pro Empleo, para promover el empleo y el proyecto Bolsa de Trabajo.

Este proyecto contó con financiamiento de USAID y su objetivo es facilitar la búsqueda de empleo reduciendo los tiempos y costos, y efectuando una intermediación laboral orientada a una efectiva e inmediata colocación en el trabajo a los solicitantes. Mediante el proyecto se ha favorecido la modernización de la bolsa de trabajo mediante la informatización del sistema que cuenta con una plataforma web, y que progresivamente se va ampliando desde las ciudades de La Paz y El Alto, donde se inició, hacia otras ciudades del país, principalmente hacia Santa Cruz.

Esta Bolsa no está destinada especialmente a jóvenes y/o mujeres. Pueden participar en este programa, oferentes de trabajo hombres y mujeres –igual o mayores de 15 años y en situación de desempleo– interesados en este servicio. Para ello, deben obtener una Tarjeta Laboral que los habilita a participar en seminarios y talleres de orientación y capacitación laboral como requisitos para registrarse en el programa. En tanto, los demandantes de empleo –entidades y empresas públicas y/o privadas– registran sus requerimientos de empleo. Registrada la oferta y la demanda, se envía a los buscadores de trabajo a las instituciones que lo demandan, y su incorporación depende de la decisión de las instituciones demandantes. El rechazo o aceptación de los oferentes según potenciales empleadores son objeto de un registro por parte del programa. (CEDLA, 2006).

Este programa mantiene su vigencia; sin embargo tiene escaso alcance. Solo ha operado en el departamento de La Paz para satisfacer la demanda de un grupo reducido de desempleados. De acuerdo a los registros, entre los oferentes existe un importante porcentaje de jóvenes entre 15-26 años (algo más del 30 %) mayormente mujeres.

Uno de los datos curiosos de estos registros –primer semestre 2005– es que el número de demandantes duplica prácticamente al de oferentes. Esto puede tener varias aristas de explicación.

Por un lado, que el mecanismo de funcionamiento del programa sea mediante una plataforma web, que supone la atención de personas con acceso a tecnologías de información, y deja de lado precisamente a los mayoritarios y más vulnerables entre los desempleados: los sin acceso a medios informáticos, con menores destrezas y niveles educativos. Por otro, que se trate de puestos de trabajo que demandan ciertas calificaciones o destrezas, o que no se hallen en el marco de expectativas de los oferentes.

### **3. Ministerio de Desarrollo Económico (hoy de Producción y Microempresas)**

Las acciones o políticas en materia de promoción de empleo, desde esta instancia de Gobierno, se han orientado básicamente al apoyo y fortalecimiento de iniciativas ocupacionales auto-generadas; es decir, de las llamadas micro y pequeñas empresas. Dos han sido básicamente los instrumentos implementados con ese propósito.

#### **3.1. Servicio de Asistencia Técnica (SAT)**

Este Servicio de Asistencia Técnica (SAT) - como institución desconcentrada del entonces Ministerio de Desarrollo Económico, que operaba desde mediados de los 90- implementó desde 2002 varios programas de promoción y apoyo a la micro y pequeña empresa, orientados al fortalecimiento de sus capacidades y competitividad empresarial con el fin de promover empleo productivo. Para ello, financia programas de capacitación, asistencia técnica, asesoramiento general y apoyo a la comercialización. Como institución de “tercer piso”, el SAT elabora normas, provee financiamiento y evalúa el desempeño de los programas. La administración de los programas es transferida a empresas privadas que, a su vez, son las encargadas de registrar a los proveedores de servicios empresariales, directos ejecutores de los programas del SAT.

El diseño del programa no establece criterios que prioricen universos de población específicos en razón de sexo o edad; el universo específico es el constituido por las micro y pequeñas empresas, donde se encuentran mujeres y jóvenes en gran medida.

Los programas implementados en los últimos años para fortalecer el desarrollo empresarial se dirigen a micro y pequeños empresarios urbanos en los nueve departamentos del país. Entre ellos se encuentran:

- *Programa Informar*: difunde la oferta de servicios del SAT y acredita a micro y pequeños empresarios a través de la Cédula Empresarial que permite acceder a los beneficios de los programas.
- *Programa Mejorar*: opera a través de bonos de capacitación otorgados a microempresarios que aspiran a capacitarse en temas relacionados con su oficio, y financian parte del costo de los cursos.
- *Programa Innovar*: apoya la elaboración de diagnóstico evaluativo de producción, administración, contabilidad y comercialización; y de un plan de desarrollo empresarial. También apoya el acceso a asistencia técnica por parte de un experto en el negocio; y; finalmente, el acceso a bonos para cubrir parte del costo de estos servicios.
- *Programa Asociar*: apoya iniciativas asociativas entre micro y pequeñas empresas para ventas y/o compras conjuntas, creación de cooperativas o consorcios, y subcontrataciones. También facilita el acceso a diagnóstico, plan de desarrollo asociativo, asistencia técnica y a bonos que pagan parcialmente los servicios.

- *Programa Emprender*: otorga bonos para financiar el apoyo de un tutor en el desarrollo de un plan empresarial que consolide la empresa, que sea solicitado por las micro y pequeñas empresas.
- *Programa Mercados*: apoya la comercialización de los productos en mercados nacionales y extranjeros. Para obtener este apoyo, los solicitantes deben haber sido beneficiarios del Programa Innovar. El apoyo consiste en bonos de financiamiento parcial de servicios de diseño de imagen, participación en ferias nacionales e internacionales, identificación de mercados, trámites y registros para la exportación, entre otros.
- *Programa Apoyo a la Oferta*: otorga bonos para financiar parcialmente consultores y capacitadores certificados por el programa, que impartan cursos de actualización.

El sistema de bonos, base de este Programa, constituye un subsidio que otorga el Estado a favor de los micro y pequeños empresarios. El destino principal de los bonos es el financiamiento de cursos de capacitación, asistencia técnica y apoyo a planes de desarrollo y comercialización para fortalecer las empresas a partir de la demanda. Los micro y pequeños empresarios son quienes eligen y califican a los oferentes de servicios, con lo que les estimulan a competir y adaptarse a los requerimientos específicos de las micro y pequeñas empresas.

Los participantes de este Programa, sobre todo de los componentes que otorgan bonos, alcanzaron entre dos y tres decenas de miles de micro y pequeños empresarios, cuyas edades fueron diversas, y que en total involucraron a 93.463 personas entre 2002-2005 (CEDLA, 2006). En general, involucraron alrededor del 20 % de jóvenes entre 18 y 26 años, y más del 60 % de mujeres, ya que los programas del SAT han sido accesible para cualquier emprendedor mayor de 18 años demandante de servicios empresariales.

La importante participación de jóvenes es atribuida al hecho que los programas de capacitación y asistencia técnica *emprender* y *mejorar* presentan condiciones de acceso menos exigentes, por lo que han podido atraer a micro y pequeñas empresas de reciente creación. En cambio, los programas que exigen mayores grados de consolidación de los emprendimientos no han alcanzado sino a una muy reducida proporción de jóvenes. En ambas situaciones, no obstante, la participación de las mujeres ha sido mayoritaria.

Aunque la gran parte de los componentes del programa demanda ciertos grados de formalidad que, habitualmente, no tienen los emprendimientos recientes de los jóvenes y los de las mujeres, el alcance sobre todo a mujeres fue tal, en gran medida porque más de dos tercios de los bonos del SAT se destinaron a apoyar la capacitación técnica de los microempresarios en áreas como confección, tejido, macramé, carpintería, instalación de gas, gestión empresarial, entre otros; entre los cuales la mayoría de demandantes contaba con secundaria.

### **3.2. Compro Boliviano y ferias a la inversa**

El Viceministerio de Microempresas, en sus diferentes ubicaciones, ha promovido—mediante el Decreto Supremo 27328 de 2004— la implementación del Programa “Compro Boliviano” como política estatal de fomento a la producción nacional, si bien no especifica componentes expresos de promoción del empleo.

Esta política incentiva a que las instituciones del Estado dirijan sus compras de bienes y servicios y sus contratos de obras hacia productores y proveedores bolivianos, a nivel municipal, prefectural y del gobierno central, con preferencia a los pequeños productores. Esta iniciativa tiene sus antecedentes en las interacciones del Estado, sobre todo entre municipios y diversas organizaciones de micro y pequeños productores en el proceso de “Diálogo Bolivia Productiva” (2004) orientado a

una formación participativa de políticas públicas para orientar “la política económica y la reducción de la pobreza ... en el marco de la interculturalidad, equidad e inclusión social” que reformule la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) hacia temas productivos y de reactivación económica. Pero fundamentalmente, tiene sus antecedentes en la Campaña “Hecho en Bolivia” impulsada por la Cámara de Industria de Cochabamba (1999) dirigida a dinamizar el mercado interno, y el Comité de Enlace de Pequeños Productores<sup>20</sup> que impulsaron la promulgación del mencionado decreto 27328, en modificación de otro que abría las compras estatales a empresas internacionales. (Elías y Huanca, 2005).

El Compro Boliviano se dotó de algunos instrumentos. El más importante ha sido el desarrollo de las “Ferias a la Inversa” financiadas por organismos de cooperación, como BID y USAID principalmente, y ejecutadas a través de la institución privada PROCAL (que se verá más adelante). Estas “ferias” son espacios de encuentro entre compradores y vendedores, en los cuales los demandantes de bienes y servicios, en este caso las instituciones públicas, hacen conocer a los productores sus requerimientos. Los productores conocen así los requerimientos de compras, los períodos de licitación, los criterios de selección, entre otros aspectos importantes que pautan las condiciones de su producción para lograr su venta. Asimismo, con miras a que los productores logren cumplir con los requisitos de plazos, normas de calidad y otras establecidas por el Compro Boliviano, varias cooperaciones han brindado recursos y asistencia técnica sobre todo a productores rurales.

Los otros instrumentos: (i) la Tarjeta Empresarial, otorgada por el Municipio y emitida por FUNDEMPRESA, habilita la participación de sus titulares en la provisión de bienes y servicios al Estado; y (ii) la Certificación de Costo Bruto de Producción (CBP), que establece preferencia a proveedores con insumos de origen nacional.

Si bien durante su aplicación se han logrado cifras récord en términos históricos de empresas, se han presentado ciertas limitaciones a causa del poco alcance territorial de FUNDEMPRESA, la escasa formalización de los emprendimientos y las dificultades de acceso al CBP, sobre todo en los ámbitos rurales.

A causa de los instrumentos de implementación del Programa, sobre todo la Tarjeta y el CBP, se comprueba que los participantes en Ferias a la Inversa tienden a ser productores con edades superiores a los 26 años y que cuentan con emprendimientos medianamente consolidados, capaces de abastecer el volumen de bienes y servicios demandados en rubros en los cuales las mujeres apenas empiezan a incursionar (desayuno escolar, provisiones para el Ejército y la Política, etc). Con todo, el Compro Boliviano se convirtió en el mecanismo a través del cual las entidades públicas: Estado, prefecturas, municipios, instituciones descentralizadas, desconcentradas y otras dependientes adquieren bienes y servicios de empresas productoras que emplean materias primas y mano de obra bolivianas. En tanto las ferias a la inversa se convirtieron en un mecanismo de información, convocatoria y adjudicación de contrataciones menores de pequeñas unidades productivas.

En general, estos programas se caracterizan por fomentar el acceso universal de los productores a las compras del Estado, sin discriminar por sexo o edad. Sin embargo, sobre esta política se volcó gran atención del Viceministerio de Asuntos de Género para promover –mediante acciones afirmativas- la participación de las mujeres.

---

<sup>20</sup> Conformado por la Federación Nacional de las Cooperativas Mineras (FENCOMIN), el Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC), la Confederación de Trabajadores Artesanos, otras organizaciones nucleadas en la Red de Organizaciones Artesanales, y la FEDERACIÓN Boliviana de la Pequeña Industria.

En este sentido, el Viceministerio de la Mujer promovió un proceso de impulso a la participación de las mujeres en condiciones más favorables, para que puedan vender los bienes y servicios que producen. En esa perspectiva, se comprometió a los proveedores de bienes y servicios provenientes de micro y pequeñas empresas que puedan acceder a los requerimientos de las empresas e instituciones a través de compras menores para dar posibilidad a las unidades productivas lideradas por mujeres a vender sus productos.

### **3.3. Unidad de Productividad y Competitividad. Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad**

Ubicada en el Ministerio de Desarrollo Económico, la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) es una Secretaría Técnica del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, que estaba integrada por dos ministerios (de Economía y del entonces de Asuntos Campesinos y Agropecuarios), por las cámaras de empresarios privados nacionales y departamentales, y por las universidades.

Tuvo a su cargo el Foro Boliviano de Competitividad, cuya finalidad fue promover la resolución de problemas que limitan la expansión del sector productivo. Los participantes del Foro fueron mayormente organizaciones de productores representativas de las diferentes unidades de producción en rubros priorizados. Para ello se adoptó el enfoque de cadenas productivas, identificando 19 cadenas predominantemente agropecuarias, y se priorizó el fortalecimiento de la organización, coordinación y vinculación de los diferentes eslabones y actores de las cadenas, además, el desarrollo de metodologías e instrumentos que mejoren la productividad y competitividad de las empresas e instituciones alrededor de cada cadena.

En este marco se realizaron acuerdos de competitividad con participación de actores públicos y privados que consideraron cinco ámbitos de acción: (i) innovación, tecnología y recursos humanos; (ii) financiamiento y acceso al crédito; (iii) oferta competitiva y mercados; (iv) institucionalidad y normativa y; (v) inversión pública para el desarrollo productivo.

Además de estos acuerdos, se impulsaron dos programas: (i) de simplificación de trámites para apertura y funcionamiento de las empresas; y (ii) de promoción de una red boliviana de competitividad que difunda de manera horizontal la información de productividad y comercialización.

En general el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad busca la promoción del desarrollo productivo rural, sobre todo en áreas con potencial competitivo. Por lo mismo, las acciones -que sin duda tienen mayor o menor efecto sobre la promoción de empleo- definen un universo específico de población meta: la involucrada en los diferentes eslabones de la cadena.

## **4. Ministerio de Desarrollo Sostenible**

### **4.1. Viceministerio de la Mujer (hoy de Igualdad de Oportunidades)**

El tema económico y el empleo han estado presentes en los Planes Estratégicos de esta entidad pública, desde la creación de la Subsecretaría de Género (1993), dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible. La inestabilidad institucional que afecta a este organismo provocó discontinuidad y desplazamientos de esa agenda hacia lecturas e intervenciones para reducir la pobreza en el marco de las políticas de ajuste.

Estudios e informes dan cuenta que los avances en equidad e igualdad de género han incidido con mayor énfasis en políticas de reconocimiento y menos en políticas económicas y distributivas

de recursos, ingresos y empleo (VAGGF, 2003). Pero, entre las políticas activas de promoción del empleo y reducción del desempleo de las mujeres se identifican varias: (i) generación de empleo en servicios públicos y obras de infraestructura, eventual y precario mediante el PLANE; (ii) apoyo a microempresas de mujeres; (iii) servicios de intermediación.

Las estrategias de transversalización de género impulsadas desde el Viceministerio, en su mayor parte, se orientaron a generar ingresos, contrarrestar la discriminación en el mercado de trabajo, cambiar la desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo, lograr su reconocimiento como sujetos de derechos y beneficiarias de políticas, intentando con ello cambiar el patrón dominante del proveedor masculino. En el caso del PLANE, se combinaron algunos de estos objetivos estableciendo cuotas de participación femenina.

Entre las acciones generales impulsadas se encuentran los programas de microempresas, crédito, distribución de tierras, que han sido diseñados y ejecutados por las reparticiones correspondientes del sector público, con apoyo de cooperación internacional. Esta estrategia, si bien no ha garantizado la sostenibilidad de los procesos, ha permitido algunas experiencias exitosas, especialmente en el ámbito de los emprendimientos empresariales.

#### 4.1.1. *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)*

El reconocimiento de la pobreza como problema estructural y prioritario para el Estado, durante los 90, dio origen a la EBRP cuyo objetivo era reducir la pobreza mediante la generación de empleo e ingresos como un medio importante. Esta Estrategia fue implementada en tres versiones secuenciales entre 2001-2005, y se ubica como el marco de políticas para las acciones orientadas a mujeres de bajos ingresos. Es decir, los temas de empleo e ingresos fueron abordados como elementos que contribuyen a enfrentar la pobreza, y especialmente dirigidos a grupos vulnerables conformados por mujeres pobres, mujeres rurales, mujeres urbanas de zonas periféricas, y jefas de hogar. Además, se realizaron esfuerzos para medir la pobreza por razones de género, si bien con serias limitaciones metodológicas y de información.

El organismo género decidió optar por transversalizar el enfoque de género en la EBRP, como en otras políticas sociales y económicas de intervención contra la pobreza.

En respuesta a los costos sociales del ajuste, la EBRP se orientó –como el conjunto de directrices dominantes en el período– a fortalecer las empresas, la productividad y competitividad en la lógica de mercado abierto, y a eliminar amenazas a la gobernabilidad.

Los objetivos de equidad de género en la EBRP, explícitos en Plan Nacional de Equidad de Género 2001, se referían a mejorar capacidades y ampliar oportunidades de acceso a servicios, recursos e ingresos para mujeres rurales en extrema pobreza mediante la promoción de su integración en la producción local. Estos objetivos se explicitan en la segunda versión de la EBRP y con mayor claridad en la tercera (2003) que define mejor la importancia del mercado de trabajo y la adopción de políticas globales que contemplen la intersección género, clase y etnia. También contiene una importante aproximación al análisis de la tensión producida en la mujeres por su doble trabajo: mercantil y no mercantil, que se traducen en propuestas específicas sobre el trabajo asalariado y el trabajo independiente que aluden al tratamiento salarial, ingresos, legislación laboral y maternidad, acceso a recursos productivos e informativos, al fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (MyPE), y otros aspectos esenciales para mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres. (Farah, 2003).

La EBRP fue aplicada con recursos HIPC distribuidos a través de los municipios. Los componentes y acciones estratégicas que orientaron su ejecución fueron: (i) ampliar oportunidades de empleo e ingresos mediante la promoción del desarrollo rural, de las MyPE, las microfinanzas,



la asistencia tecnológica, el incremento de infraestructura vial y de las oportunidades de ingreso para los ciudadanos en tanto propietarios de activos; (ii) desarrollar capacidades productivas de los pobres mediante acciones para mejorar la calidad y acceso a servicios educativos, a los servicios de salud, habitabilidad y saneamiento básico, vivienda, protección social, y atención integral de la niñez. Asimismo, programas de empleo de emergencia entre otros; y (iii) promover la integración y participación social mediante el apoyo y capacitación para la participación ciudadana y la reducción de las desigualdades y barreras por discriminación étnica. (EBRP, 2003).

Para avanzar en equidad de género se planteaba principalmente mejorar las oportunidades, capacidades y condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, mediante programas de acceso a recursos productivos, crédito y titularidad de la tierra, apoyo a la capacidad productiva de las MyPE lideradas por mujeres, distribución de las tareas domésticas y familiares, desarrollo de sistemas de información tecnológica de mercados y encadenamiento productivos. (VAGGF, 2003).

No existe información sobre el impacto de la EBRP en el empleo y ocupación de las mujeres, pero se afirma que la pobreza en el Estado Plurinacional de Bolivia disminuyó con base a ciertas “experiencias exitosas” pero aisladas. Las experiencias fueron distintas según municipios, donde se usaron los recursos HIPC, en principio priorizando obras de infraestructura, luego atendieron demandas de mejoramiento de infraestructuras en salud y educación. Hubo consenso en señalar que si no se incidía en producción, empleo e ingresos a nivel local no era posible contrarrestar la pobreza; dando lugar a la idea y programas de municipio productivo y de fortalecimiento empresarial.

Por lo demás, la EBRP, en su aplicación, asumió la focalización de la política social a los y las pobres sin su articulación a la política económica global, pese a los esfuerzos -en su tercera versión- por dar un cambio sustancial de enfoque hacia el crecimiento económico de base ancha y la mayor generación de empleo por las pequeñas y microempresas, y la demanda de políticas económicas dirigidas a este ámbito productivo. Su aplicación fue interrumpida desde enero de 2006.

## **5. Ministerio de la Presidencia (antes sin cartera responsable de participación popular)**

### **5.1. Jóvenes en la participación popular**

En años recientes (2004 adelante) se inició un programa específico de inserción laboral de jóvenes profesionales: el Programa “Jóvenes con la Participación Popular”, antes denominado Jóvenes Contra la Pobreza, que contó con el apoyo de Voluntarios de Naciones Unidas (UNV) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por su ámbito de ejecución, este Programa se desarrolla a nivel municipal, sobre todo en aquellos municipios que acreditan distintos grados de pobreza, sobre todo los más pobres; y su objetivo es la promoción de trabajo voluntario de jóvenes profesionales, egresados o titulados de carreras universitarias.

Este programa tiene como finalidad reducir el racismo, la violencia e intolerancia a través de promover el intercambio de conocimientos y experiencia entre jóvenes de áreas urbanas y técnicos de municipios rurales; además de contribuir a la ejecución de planes municipales mediante la dotación de trabajadores calificados y de bajo costo para las alcaldías.

Los(as) jóvenes que ingresan al Programa como voluntarios deben ser egresados o titulados universitarios en las áreas sociales, economía, derecho, psicología, agronomía, ingeniería, administración y contaduría, etc. y contar con calificaciones que les ubique entre los primeros 20

mejores alumnos en sus respectivas carreras, y no tener experiencia laboral previa. Luego de su registro se procede a la selección de los voluntarios asignándoles –según sus profesiones- municipios rurales específicos y también tareas vinculadas con las actividades propias de las oficialías técnica y administrativa.

La se desarrolla bajo la responsabilidad de coordinadores departamentales que establecen la relación entre los voluntarios y los municipios, y que actúan también bajo la dirección de un Coordinador Nacional a cargo del vínculo entre Ministerio y organismos internacionales cooperantes, y de la operación logística del proyecto.

Para incorporarse a los municipios, los jóvenes seleccionados reciben capacitación en temas técnicos municipales. Una vez en los municipios, la experiencia de trabajo dura 6 meses, y por ella se recibe una remuneración mensual de Bs. 400, además de alojamiento y alimentación que debe brindar cada municipio.

Desde su inicio, el Programa ha desarrollado varias fases (4), para las que contó con financiamiento hasta 2005, en que se inició la búsqueda de nuevos financiamientos para su continuidad. Su alcance, en promedio, ha sido a 145 municipios y dos voluntarios por municipio en cada una de las fases. Se destaca el 40 % de participación de mujeres entre el conjunto del voluntariado, hecho que podría también incidir en una mirada distinta al papel de las mujeres en el ámbito rural.

Los logros principales obtenidos, según ejecutores del programa entrevistados por CEDLA, son: (i) permitir a los jóvenes recién graduados contar con una experiencia de trabajo especializada de trabajo en el municipio rural; (ii) lograr ciertos ahorros en los municipios; y (iii) mejorar la capacidad de los municipios en la implementación de proyectos técnicos asociados con obras de ingeniería.

## **5.2. Programas de empleo temporal**

La EBRP contemplaba varios programas en curso como parte de sus programas sectoriales. Uno de ellos fue el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) que incluyó una gran población femenina.

El PLANE fue el principal programa de empleo temporal implementado a partir de septiembre de 2001 con alcance nacional durante 4 años en total. Junto al Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social (PROPAIS), fueron programas creados para dotar de empleo temporal y asistencia social respectivamente, a población desempleada y/o afectada por la caída en los ingresos. Estos programas se orientaron a proporcionar empleo temporal sin buscar resultados asociados a la reinserción laboral a futuro, en el marco de las llamadas políticas pasivas de empleo centradas en la idea de pérdida temporal de ingresos y en un “manejo social del riesgo”. En este caso, fue una vía de alivio o reducción del riesgo originado en la pérdida de ingresos por causa de la crisis económica coyuntural iniciada en 1999 y, por tanto, desvinculada de razones más estructurales (Jiménez, 2008).

Tanto el PLANE como el PROPAIS y el Programa de Atención a Niños y Niñas Menores de 6 años (PAN) pasaron a formar parte de la Red de Protección Social (RPS) creada en enero de 2004, red que – a partir del Gobierno del MAS- se complementó con Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC), concepción adoptada por el nuevo Ministerio de Planificación del Desarrollo a partir de 2006.

El PLANE priorizó a hombres y mujeres entre 25 y 55 años, franja de edad en que se supone se hallan los y las jefas de hogar con responsabilidades familiares.

El PLANE fue implementado en varias fases entre 2001-2005, bajo dependencia de entidades desconcentradas<sup>21</sup>. Fue concebido como un programa de subsidio o de oferta de empleo temporal para la población más pobre y desempleada, asegurando a los participantes solamente un empleo por el periodo de un mes con jornadas de siete horas diarias de trabajo durante cinco días hábiles semanales. El programa ofrecía un salario algo menor a un salario mínimo nacional mensual de mercado, para evitar se convierta en alternativa de empleo. Esta disposición tuvo como resultado no previsto que este trabajo no fuera atractivo para los varones sobre todo de áreas urbanas<sup>22</sup>. La tendencia fue una mayor oferta de trabajo de mujeres y a la mantención de salarios bajos<sup>23</sup>.

El Directorio Único de Fondos (DUF) se encargaba de la administración del presupuesto del PLANE y operaba con la intermediación de empresas en su mayoría entidades financieras. Los interesados en participar se inscribían en oficinas de los mayoristas bajo un registro informatizado que seleccionaba a los beneficiarios por azar. Los nombres así seleccionados eran publicados en la prensa, dándose un plazo de cuatro días para proceder a la firma de contrato; de no acudir en el plazo previsto la plaza se redistribuía entre los inscritos restantes.

El financiamiento del PLANE se basó inicialmente en crédito de organismos internacionales y luego en donaciones de gobiernos de países como Holanda, Suecia y Dinamarca que, en conjunto contribuyeron con un total de 8 millones de dólares durante 2005. Dadas sus características, el PLANE fue sólo un subsidio temporal que no generaba empleo permanente ni riqueza para el país.

A su interior se establecieron objetivos específicos: (i) generación de empleo temporal masivo en servicios (PES) en capitales de departamentos y ciudades con más de 20.000 habitantes); (ii) empleo temporal a través de obras públicas (PIE) en ciudades con más de 20.000 habitantes); (iii) empleo temporal rural (PER) masivo para mantenimiento de caminos; (iv) sensibilización social que evite sustitución de mano de obra por maquinaria en la inversión pública; y (v) apoyo a gobiernos municipales (PAGM) en la ejecución de proyectos de inversión, a través de la contratación de profesionales.

Las metas eran ocupar a 44.600 obreros durante 14 meses, 1.500 profesionales en servicios, 8.000 en obras públicas urbanas, y 18.000 en el área rural. (DUF. 2001). Los criterios de selección de proyectos consideraron la ubicación de los mismos: inversiones o gastos en beneficio de barrios marginales primero, y luego inversiones o gastos en otros barrios.

El PES contemplaba actividades de reparación de infraestructura de salud y educación, construcción de muros perimetrales de edificios públicos, construcción de defensivos y gaviones, mejora y mantenimiento de vías urbanas; construcción de cunetas, cordones, aceras, graderías, parques y plazas; empedrado y enlosetado de calles, y reforestación.

Para el área rural (PER), los proyectos se destinaron al mantenimiento preventivo en caminos sin contratos de concesión, limpieza y perfilado de cunetas y alcantarillas, derechos de vía, estabilización de taludes y bacheo.

---

<sup>21</sup> Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) primero, y Directorio Único de Fondos después. Este resultó de la unificación de diferentes fondos: el FNDR, el Fondo de Desarrollo Social (FIS), y el Fondo de Desarrollo Rural (FDR).

<sup>22</sup> Evaluación de Medio Término. Plan nacional de Emergencia. PLANE. Resumen Informativo. Grupos Focales. 2002. La Paz.

<sup>23</sup> En la evaluación de medio término realizada se observa que las mujeres, antes de su inserción, se desempeñaban como amas de casa, lavanderas y manualidades. El ingreso de las amas de casa respondía a la necesidad de obtener un ingreso familiar adicional.

El PAGM financió salarios para profesionales en disciplinas vinculadas a las competencias municipales de inversión, de beneficio comunitario o de apoyo técnico específico solicitado únicamente por los Gobiernos municipales.

En la primera fase se inscribieron 130.000 personas y se contrató a 40.000 en zonas urbanas y 35.000 en áreas rurales, menos de la ejecución proyectada a causa de retrasos en los desembolsos de los montos comprometidos.

Las evaluaciones por fases señalan que el impacto del PLANE I fue reducido porque no se alcanzaron las metas de pago de salarios proyectado. (MKT. Marketing srl, 2002); sin embargo, las mediciones no contaron con sistema de información adecuados. En el caso del PLANE II las mediciones señalan que de cada 10 trabajadores 8 eran trabajadoras que fluctúan entre las edades de 25 a 55 años.

En la selección de personal se estableció una norma de incorporación de mujeres no menor al 30%. Sin embargo, la participación de mujeres fue masiva, sobre el cálculo de salarios pagados en el PEI, se estimó que el 51% de los beneficiarios eran mujeres. En cambio, en los proyectos del PES, el 58% fueron hombres; en los del PER se alcanzó solo el 30% de mujeres y en el PAGM, el 14%. El horario de trabajo en dos turnos facilitó la inserción de mujeres. El tiempo de trabajo por persona fue de 30 días al cabo de los cuales debía nuevamente ponerse en registro de espera. Las evaluaciones preliminares muestran un progresivo aumento de mujeres que, en el PLANE II (2003) alcanzaron un 66% de todo el personal contratado.

En general, los registros del programa en su conjunto muestran que hubo una doble concentración en sus resultados. Por un lado, alrededor del 70% de recursos fueron distribuidos en zonas urbanas; y por otro, en casi similar porcentaje (66%) las participantes del programa fueron mujeres urbanas jefas de familia que se muestran como población más vulnerable y con mayor necesidad; y sobre todo, con mayor disposición –en comparación con los hombres- para trabajar por un salario mínimo. Por otro lado, considerando que sólo podían habilitarse personas entre 25 a 55 años, el programa excluyó la participación de los jóvenes entre 14 a 24 años, si bien en alrededor del 18% los participantes del PLANE eran personas entre 25-30 años.

Entre las dificultades específicas que se registran para el acceso y trabajo de las mujeres se señalan<sup>24</sup>: la indocumentación, la imposibilidad de llevar a sus hijos con ellas (las mujeres demandaron guarderías), la concentración en los trabajos más livianos, dejando a los varones el trabajo pesado y más profesional.

El PLANE II amplió su atención a solicitudes de comunidades y organizaciones territoriales de base (OTB), que fueron canalizadas por las alcaldías y prefecturas, inscribiéndose en sus respectivos Planes Operativos Anuales (POA). Con ello se introdujo la co-inversión al contar con contraparte de alcaldías y prefecturas.

## **6. Ministerio de Agricultura**

### **6.1. Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)**

Según esta Estrategia, el objetivo de enfrentar la pobreza debía cumplirse por la vía de la inversión social y el apoyo a la productividad y competitividad. Consideraba que la explicación a la disminución de ingresos de la población rural y la inseguridad alimentaria radicaban en la limitada

---

<sup>24</sup> MKT. Marketing SRL. Grupos Focales. Información Cualitativa. 2002.

inserción de los productores en mercados internos y externos, la baja productividad, pérdida de capacidad productiva de la tierra, rezago tecnológico, acceso problemático a la propiedad de la tierra, ineficiente articulación entre producción–consumo, precaria infraestructura. Por ello, las políticas priorizaron: (i) incorporación de la población más pobre al desarrollo económico, e inversión social; (ii) inversión pública en fortalecimiento productivo para generar empleo e ingresos, mejorando la productividad y competitividad en las cadenas agro exportadoras y las proveedoras de alimentos al mercado nacional; y (iii) distribución de tierras y generación de un mercado de tierras con seguridad jurídica para los productores.

La ENDAR se ejecutó bajo la modalidad del desarrollo económico local (DEL) de las cadenas agroproductivas. El DEL surge como relanzamiento de la participación popular para garantizar a municipios y mancomunidades incentivos para la concertación de acciones de desarrollo entre productores y actores económicos locales, de producción de bienes y servicios locales y regionales, esperando una mayor competitividad en la articulación con dos cadenas de valor: agroexportadoras y de seguridad alimentaria.

El DEL - como proceso en un determinado territorio: municipio o mancomunidad donde convergen actores públicos y privados con una agenda concertada- apuntaba a mejorar ingresos y calidad de vida de la población. En este marco, los gobiernos municipales tenían la tarea de crear un ambiente favorable al desenvolvimiento y éxito de las empresas –bajo la corresponsabilidad pública y privada- y a los sistemas productivos territoriales. Mantenía relación con el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) en el marco de una acción multi-ministerial para que un número importante de municipios (180) contara con agendas DEL, incrementaran sus exportaciones y generaran más de medio millón de empleos en torno a las cadenas agroexportadoras.

En síntesis, el DEL era el mecanismo articulador de diferentes unidades agroproductivas y empresas intervinientes en distintos momentos de las cadenas productivas priorizadas.

En las cadenas productivas se da una activa participación de mujeres; sin embargo, las acciones no especifican un beneficio directo hacia ellas, salvo en relación a rubros productivos priorizados por el enfoque de cadenas productivas. El fomento a las cadenas provenía de dos programas: el Sistema Boliviano de Tecnología Aplicada (SIBTA), y el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad.

El primero funcionó como programa de transferencia tecnológica dirigida a emprendimientos que concentran población en condiciones de pobreza, principalmente del área rural, para fomentar su integración al mercado nacional e internacional, mediante la otorgación de fondos –hasta \$us 100.000- para innovación tecnológica mediante convenio con oferentes de tecnología y con base en la identificación de problemas precisos en sus unidades productivas. Además, se debía aportar una contraparte del 15% del total del costo del proyecto. El acceso de organizaciones o proyecto de mujeres fueron escasos, a pesar que un criterio afirmativo de selección de los proyectos, se priorizó rubros pecuarios, forestales y agroindustriales y otros que permitan equidad social y regional, garantizando la competitividad.

En cambio, el SBPC debía incidir en los factores que afectan la productividad y la competitividad de las empresas para apoyar y fortalecer el aparato productivo nacional en respuesta a los desafíos de la globalización, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El énfasis estuvo colocado en el nivel microeconómico al promover la conversión empresarial de unidades productivas campesinas, indígenas y MyPE. Las informaciones reportan que la fuerza de trabajo femenina se hallaba concentrada en el primer eslabón, en unidades de producción agrícola y no agrícola, donde predomina la baja o ninguna calificación y la baja productividad.

## 6.2. Acceso a títulos de propiedad de tierras

La tierra como medio productivo constituye un problema central cuya atención fue y es una prioridad estratégica en las políticas públicas contenidas en la Ley 1715 (INRA) de 1996<sup>25</sup> y posteriores versiones. Su aplicación siguió un curso complejo y costoso mediante el saneamiento de tierras que duró diez años con tensiones y conflictos a causa de su desigual distribución y las fuertes disputas en torno al acceso y posesión bajo la figura jurídica de propiedad privada. La regularización de la propiedad se orientaba a un reordenamiento territorial que garantice la utilización de la tierra como medio de inversión y desarrollo productivo que incentive la transformación productiva del agro y consolide las unidades económicas rentables articuladas al mercado.

La Ley INRA de 1996 incluyó disposiciones para garantizar el derecho propietario de las mujeres, complementadas con disposiciones ministeriales y del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Las mujeres fueron consideradas en distintas fases del proceso de saneamiento y catastro rural. Esta ley, en su art. 3º y reglamento (art. 28º y 146º), reconoce el derecho de las mujeres a la propiedad, con independencia de su estado civil, y exige su cumplimiento. La extensión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento se otorgaba así a favor de la pareja (mujer y hombre) independientemente de la situación legal del vínculo conyugal (casados o concubinos), bajo la figura de titulación conjunta. No se trataba de una *redistribución de tierras*, sino del reconocimiento jurídico de la posesión y propiedad, de tal modo que la mayoría de las mujeres resultaba ser copropietaria. En este caso, el avance consistió en el tratamiento de la mujer como sujeto jurídico de derecho, con capacidad para disponer de su propiedad bajo las leyes vigentes. Sin embargo, la indocumentación fue y sigue siendo un obstáculo a la titulación.

De agosto de 1997 hasta fines del 2007 se otorgaron 27.088 títulos, de los cuales el 45% fueron entregados a hombres, 17% a mujeres y el 32% bajo la modalidad de titulación conjunta. Esta realidad favorece el reconocimiento de la condición de productoras de las mujeres que influye, en algunas regiones, su acceso a otros recursos económicos para la utilización efectiva de las tierras.

---

<sup>25</sup> Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria más conocida como Ley INRA.

## Capítulo V

# Programas y proyectos de promoción de empleo y del auto-empleo

En este capítulo se presenta algunas experiencias seleccionadas que son desarrolladas en convenio entre instituciones públicas y privadas, y por instituciones privadas. Ellas muestran por un lado, esfuerzos más centrados en formación y capacitación laboral, y por otro, experiencias que concluyen con la colocación laboral; aunque sus impactos no han sido aún evaluados. Estos casos son parte de un levantamiento de información más amplia, que se detalla en el anexo 2 con la especificación de algunos indicadores relevantes, y que constituye el soporte empírico de los análisis que atraviesan el presente estudio.

Se agregan también las experiencias impulsadas por la cooperación internacional.

### 1. Promoción del empleo

#### 1.1. Programas mixtos o de convenios interinstitucionales

##### 1.1.1. *Escuela profesional “Don Bosco”, El Alto*<sup>26</sup>

La Escuela Profesional “Don Bosco”, de la ciudad de El Alto, tiene 38 años de funcionamiento, pertenece a la Red de Institutos de Don Bosco, cuya característica principal es la formación técnica en todos sus niveles en el marco de un proyecto educativo institucional basado en políticas y normas emitidas por el Viceministerio de Ciencia y Tecnología. Por ello, sus planes y programas están avalados por el Ministerio de Educación y Cultura y tienen estatus similar al de los Institutos Técnicos Públicos, lo que facilita la transitabilidad de los estudiantes de un instituto a otro.

La experiencia de esta Escuela en El Alto partió de un diagnóstico de mercado, como lo hicieron el Programa de Capacitación (PROCAL), PROMIDE y actualmente FAUTAPO, con miras a favorecer la capacitación, la formación y la inserción laboral.

---

<sup>26</sup> Entrevista a Luís Quispe, Director de la Escuela Profesional “Don Bosco”. 2008.

El proceso de formación se inicia con la elaboración de un diagnóstico con las empresas y se prosigue con la firma de pre-acuerdos para garantizar pasantías de trabajo en las empresas. El programa cuenta con un sistema de seguimiento a la inserción laboral hasta que el participante logre colocarse laboralmente en los términos de las normas vigentes sobre derechos laborales.

La formación se desarrolla a través de: (i) la formación técnica profesional (de actualmente 1200 alumnos), y (ii) el seguimiento a la inserción laboral. Este último proceso no cuenta con recursos técnicos y financieros que permitan sistematizar la inserción laboral. Se confía en el prestigio que tiene la institución formativa, pues se ha podido verificar empíricamente que, en la mayoría de los talleres de la ciudad de El Alto, los técnicos han sido formados en la escuela Don Bosco. Las actividades de formación técnica profesional se realizan en las áreas industrial, comercial y agropecuaria, con una cobertura nacional.

Los requisitos de acceso son diferenciados: (a) para la capacitación basta estar cursando o haber cursado el sistema regular de educación; (b) para la formación a nivel técnico medio se exige la aprobación del octavo de primaria; y (c) para el nivel de técnico superior, haber concluido el bachillerato.

La Escuela Don Bosco ha desarrollado también experiencias de capacitación y formación en convenio con otros programas. Estas actividades son diversas en tiempo y en requisitos. Por ejemplo, en el caso de la cooperación con el Programa de Capacitación Laboral (PROCAL), los participantes eran jóvenes que abandonaron el sistema de educación regular y, por tanto, el requisito era sólo saber leer y escribir, certificado de nacimiento, y un estudio socio-económico para establecer la pertenencia o no a grupos vulnerables. En la experiencia con FAUTAPO, el requisito principal es haber logrado el bachillerato. Otro proyecto de convenio es PROMIDE, financiado por la cooperación Belga directamente a Don Bosco, que abarcó la capacitación e inserción laboral para jóvenes de escasos recursos que no podían continuar en el sistema educativo regular. Una vez capacitados eran insertados laboralmente, y tenían un seguimiento durante tres meses.

Las fuentes de financiamiento para Escuela “Don Bosco” provienen de la Iglesia Católica a través de la Sociedad Salesiana, que financia el equipamiento e infraestructura. Los salarios de docentes y administrativos dependen del Ministerio de Educación al ser una Escuela de Convenio. La mayor proporción del financiamiento, sin embargo, proviene de la cooperación originada en la Inspectoría de Escuelas Don Bosco.

Para su sostenibilidad se aprovechan los cursos de capacitación corta y la oferta de asistencia técnica en los talleres ya establecidos en la ciudad de El Alto.

### 1.1.2. *Fundación para el desarrollo AUTAPO*<sup>27</sup>

Es un Programa que se realiza con los gobiernos municipales de las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Sucre, con énfasis en la inserción laboral. Está dirigido específicamente a jóvenes bachilleres, hombres y mujeres, entre 17 a 24 años de edad. Para acceder al Programa, estos jóvenes deben además encontrarse en situación de riesgo socioeconómico, con escasa o nula experiencia laboral, en situación de desempleo, subempleo o inactividad, y con deseos de incorporarse a un proceso de capacitación y formación para el trabajo.

El objetivo del Programa es desarrollar una estrategia para incrementar las probabilidades de inserción laboral, mediante empleo o el autoempleo de los y las jóvenes bachilleres de familias

---

<sup>27</sup> Entrevistas a personal y documentación de FAUTAPO.



de bajos recursos económicos y que tienen dificultades de integración económica y social. Ese objetivo se gestiona mediante acciones de capacitación, formación y experiencia laboral, con base en una articulación pertinente entre demanda laboral y oferta formativa.

El servicio básico ofertado es la formación técnica laboral que comprende dos fases:

- i) de formación laboral, cuyo objetivo es promover la participación y controlar niveles de deserción; y
- ii) de práctica laboral, cuyo objetivo es controlar niveles de deserción y promover experiencia real en el trabajo.

En ambas fases se les proporciona herramientas para insertarse con mejores posibilidades al mercado de trabajo, sea como trabajador/a asalariado dependiente o sea mediante su propio emprendimiento; y además se proporciona un apoyo económico durante el proceso. En el primer caso, se otorga un estipendio para alimentación y transporte por días asistidos; en el segundo se da un apoyo económico mensual cofinanciado por la Empresa y el Programa. Todos los y las participantes del Programa pueden acceder a un seguro que es cofinanciado por el/la estudiante y el Programa.

La inversión proviene de varias fuentes: un 54% del programa, del sector productivo un 26.25%, del municipio 19%, de las instituciones de capacitación (ICAP) el 0.5% y de los estudiantes el 0.25%. La inversión municipal se distribuye mayormente hacia el municipio del El Alto (alrededor del 40% del total de los fondos) y en menor medida hacia La Paz y Sucre (23% cada uno) y el resto (14%) hacia Santa Cruz. De acuerdo con ciertas estimaciones, en comparación con los programas que se realizan en América Latina, este Programa registra uno de los de menores costos por beneficiario: US\$ 615<sup>28</sup>.

Las acciones de formación deben lograr un alto nivel de articulación entre demanda laboral local y oferta formativa, respondiendo a las necesidades y dinámica económica del contexto. Esta dinámica ha logrado *movilizar e interconectar de manera regular* a varios actores: estudiantes, empresas del sector productivo, gobiernos municipales, instituciones del sector público en general, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Dirección de Juventudes y cooperación internacional.

Es importante destacar que, en este denso tejido de relaciones interinstitucionales, son los gobiernos municipales quienes tienen la responsabilidad de coordinar con los diferentes actores públicos y privados para articular la oferta formativa a las demandas del desarrollo económico y social, mediante un diálogo orientado a la concertación, negociación, vinculación multiactoral, comunicación, información y orientación sobre las ofertas de formación técnica laboral. Son también responsables de contribuir a la sostenibilidad del Programa con inversión basada en recursos propios y de otros actores a nivel local.

El procedimiento seguido por el Programa se organiza en una serie concatenada de fases:

- Convocatoria pública y habilitación de ICAP.
- Inscripción de jóvenes.
- Relacionamiento de ICAP con empresas del sector productivo.
- Las ICAP elaboran y presentan propuesta de acuerdo al perfil requerido por las empresas del sector productivo.

---

<sup>28</sup> El Proyecto Joven de Argentina tiene un costo de US\$ 1.800; el de Jóvenes en Acción de Colombia asciende a US\$ 750; Chile Joven llega a US\$ 750-950; Mi Primer Empleo de Honduras es de US\$ 500-900; Procajoven de Panamá presenta costos de 400-600; y Projoven de Perú registra US\$ 450.

- FAUTAPO y un Comité Municipal reciben, evalúan y adjudican las propuestas.
- ICAP organizan el inicio del curso.
- Ejecución del proceso de formación.
- FAUTAPO y el Comité Municipal realizan monitoreo y supervisión.
- Evaluación posterior de metas y sistematización.

El Programa trabaja con 76 ICAP de carácter público y privado, de convenio o mixto, que son las ejecutoras en las cuatro ciudades. El Alto tiene mayor presencia de ICAP y, a su vez, ha contado con una gran participación de numerosas empresas (2.458) distribuidas en microempresas (38%), pequeñas empresas (36%), mediana empresa (19%) y gran empresa (7%). Todas las empresas participan en la definición del perfil de egreso en las ocupaciones programadas, otorgan espacios en sus empresas para la realización de las prácticas laborales, y se involucran en el proceso formativo.

Hasta la fecha se han realizado 285 acciones de formación correspondiendo el 71% a producción y el 29% a servicios, con una cobertura a 10.809 jóvenes entre los que destaca una mayoría de mujeres (71% del total)<sup>29</sup>.

Este resultado debería ser analizado no sólo en términos de la especificación que hace el programa de su población meta, sino también en términos de sus salidas. De acuerdo a los registros, las y los participantes que concluyen el curso tienen tres salidas: (i) son contratados por la empresa; (ii) inician su propio emprendimiento; y (iii) continúan estudios superiores. Quienes se insertaron laboralmente en las dos primeras convocatorias en un 82% se insertaron laboralmente; lo que sin duda es un gran logro. Sin embargo, sería importante saber qué porcentaje lo logra mediante el empleo y qué porcentaje a través de auto-emprendimientos o autoempleo; y por cuánto tiempo.

### 1.1.3. Programa de Capacitación (PROCAP)<sup>30</sup>

Este Programa surge para brindar servicios de capacitación lo más pertinente posible a las necesidades del desarrollo productivo en los ámbitos locales y regionales, y para beneficiar a hombres y mujeres, familias y comunidades con base en la acumulación de competencias productivas y sociales que favorezcan su acceso al empleo o al auto-empleo.

Entre los propósitos del Programa se señala también la dinamización de los sistemas sociales y productivos, y la contribución a la formulación de políticas públicas en torno a la capacitación laboral y educación para el trabajo.

Su funcionamiento cuenta con la participación de FAUTAPO y la Comisión Episcopal de Educación, y el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). FAUTAPO tiene a su cargo la ejecución del Programa que se distribuye por áreas. Ha iniciado en octubre 2006 con una duración de tres años, tiempo en que se prevé alcanzar una capacitación de 4000 hombres y mujeres, formar 150 docentes promotores agropecuarios, y contar con 50 centros de educación técnica, en 27 municipios distribuidos en La Paz, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca.

En esa tarea participarán 49 centros públicos y dos fundaciones. El proceso ha seguido una dinámica de diálogo y participación de los municipios para garantizar que la capacitación se ajuste a la política y dinámica propia de la región.

<sup>29</sup> En la primera convocatoria se registraron 2150 mujeres y 118 hombres; en la segunda convocatoria 2545 mujeres y 887 hombres; en la tercera convocatoria fueron 2088 mujeres y 1509 hombres; en la cuarta convocatoria 755 mujeres y 711 hombres.

<sup>30</sup> Entrevista a Eliana Arauco y documentación del Programa.

El programa cuenta con cuatro componentes:

*Componente 1.* Experiencias innovadoras, cuyo objetivo es consolidar seis instituciones existentes que participaron en la fase piloto durante 2005, fortaleciendo su oferta formativa bajo criterios de competitividad, equidad social y de género. Estas instituciones son: Tecnológico Agropecuario Caquiaviri, ASUR-Antropólogos del Sur Andino, Unidad Académica Campesina-UAC Tiahuanacu, Centro de Educación Técnica Agropecuaria (CETA) Italy, Centro de Educación Técnica Agropecuaria (CETA) Mosoj Llanta, y Fundación AGRECOL Andes.

*Componente 2.* Programa de Educación cuyo objetivo es identificar demandas productivas y diseñar ofertas de formación técnica con miras a articular educación y producción buscando su pertinencia, calidad y carácter flexible. Está dirigido a grupos vulnerables del área rural para contribuir a su inclusión social, laboral y al desarrollo socioeconómico local. Se aplica en 13 municipios de Chuquisaca e intenta expresar las necesidades del mercado laboral y del desarrollo local.

*Componente 3.* Capacitación para la producción, empleabilidad y equidad en comunidades rurales del Estado Plurinacional de Bolivia. La capacitación comprende acciones en el campo teórico y político de la educación, la producción agropecuaria y turística de las comunidades indígenas. Se pretende aprovechar el potencial productivo de las economías comunitarias campesinas con un enfoque intercultural, de género e intergeneracional, y buscar sostenibilidad ambiental y económica.

*Componente 4.* Consiste en el apoyo al Ministerio de Educación en la construcción de un Sistema de Certificación por Competencias a nivel nacional, que reconozca formalmente a las personas que demuestran competencias en el desempeño de una ocupación o función productiva determinada, independientemente de la forma en que dichas competencias fueron adquiridas.

El componente 1 y 2 son de responsabilidad de FAUTAPO; mientras el componente 3, de la Comisión Episcopal de Educación (CEE); y el componente 4 es de apoyo al Ministerio de Educación.

Como actividades conexas se busca articular redes municipales y construir un modelo de intervención adecuado a las necesidades del país. En el camino recorrido se ha aprendido que, para el área rural, no es posible impulsar políticas de empleo sin políticas de apoyo a la producción y productividad.

## **1.2. Programas del sector privado**

En el sector privado, la oferta de programas y proyectos es mayor; sin embargo sólo se han seleccionado algunos que tienen una orientación laboral y cuentan con mecanismos específicos para facilitar la inserción laboral.

### *1.2.1. Instituto de Formación y Capacitación Laboral. Fundación INFOCAL*

Desde 1972 a 1987 funcionó el Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO) dependiente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el que fue sustituido con la creación de INFOCAL por el Ministerio de Trabajo, en el marco del tripartismo para el impulso de políticas laborales: Gobierno, empresa privada y trabajadores. En 1996, INFOCAL se convierte en Fundación privada que funciona bajo la tuición y supervisión de la Confederación de Empresarios Privados del Estado Plurinacional de Bolivia. INFOCAL tiene alcance nacional y funciona en cada departamento del país con servicios para el área urbana.

A nivel nacional se rige por políticas centradas en la formación técnica profesional y la capacitación laboral en ramas productivas y de servicios según las exigencias del mercado de trabajo y las necesidades del sector productivo. Sus principios rectores están asociados con calidad, empleabilidad, equidad y desarrollo sostenible.

Actualmente funciona como una institución sin fines de lucro que forma recursos humanos a nivel profesional y capacita a trabajadores/as. Tiene carácter descentralizado contando con nueve fundaciones departamentales con autonomía de gestión y patrimonio propio. Sus correspondientes directorios tienen una composición bipartita: representantes empresariales y laborales. Cada una de ellas cuenta con una oferta curricular específica de servicio educativo especializado bajo las modalidades de formación profesional y de capacitación laboral para el trabajo.

El financiamiento de INFOCAL proviene de tres fuentes: de los aportes del 1% de planillas salariales de la empresa privada, de la cooperación internacional<sup>31</sup>, y de recursos propios generados por la oferta de cursos de capacitación y formación.

Los servicios de Capacitación Laboral son cursos de corta duración de formación básica dirigida a satisfacer necesidades ocupacionales y profesionales específicas. Contemplan dos modalidades: (i) Capacitación específica: cursos de duración variable que responden a necesidades específicas de trabajadores y público en general, entregando un conjunto definido y organizado de conocimientos, habilidades y destrezas, necesarios para desempeñar una ocupación laboral; (ii) Capacitación a distancia: cursos seleccionados que empezaron a funcionar desde 2007.

La capacitación laboral pretende lograr un desempeño competitivo. Los cursos tienen una duración de 20 a 180 horas y se realizan bajo tres modalidades.

La primera, el sistema modular que forma a nivel técnico operativo en el proceso productivo con una oferta amplia de cursos organizada de manera diferenciada en cada departamento, según la capacidad instalada y programaciones de cada Fundación Departamental<sup>32</sup>. Así, en Santa Cruz tienen una oferta para el área rural, bajo convenios con la Cooperación Internacional, que cuenta con la Escuela Técnica Pecuaria y el Centro Concepción de Hotelería y Turismo con un internado que facilita la asistencia de estudiantes del campo. Esta línea de trabajo apoya la calificación de mano de obra, pero ha ampliado sus servicios a la formación de mandos medios y niveles ejecutivos de microempresas, para contribuir al desarrollo de la región. Para 2007 alcanzaron a 56.315 personas certificadas en 31 áreas de atención.

La segunda modalidad es la formación profesional, una educación sistemática e integral a través de Carreras que desarrolla "...competencias para el trabajo y para la vida, a través de estrategias y actividades de enseñanza y aprendizaje que le permitan adquirir conocimientos, destrezas y habilidades, técnicas, valores, actitudes, capacidades sociales, emprendimiento conducentes a asegurar un desempeño eficiente, crítico y creativo en el contexto laboral y su entorno." (INFOCAL, 2008:16), mediante un aprendizaje teórico y práctico.

<sup>31</sup> Cuenta con el apoyo de la cooperación internacional de Francia, Holanda, Suiza, Suecia, Alemania, Unión Europea, BID.

<sup>32</sup> La oferta general comprende cursos de: Administración, Agropecuaria, Alimentos y Bebidas, Artes Gráficas, Artesanías y Manualidades; Belleza Integral; Cerámica, Competencias Básicas y Claves, Construcción, Cuero, Decoración, Electricidad, Electrónica, Electricidad, Estrategias de Enseñanza y Aprendizaje, Gas, Gastronomía, Idiomas, Informática y Computación, Madera, Mantenimiento Industrial Maquinaria pesada, Mecánica Automotriz, Mecánica Industrial, Medio Ambiente, Oficios de artes y diversos, Refrigeración y climatización, Salud, Seguridad e Higiene Ocupacional, Telecomunicaciones, Textil y Turismo. Cada Fundación Departamental tiene una programación específica, así en La Paz los cursos son: administración; artesanía, artesanía y manualidades; carpintería, ebanistería y madera; computación; cocina, repostería y hogar; construcción, electricidad, electrónica; gas; idiomas; mecánica automotriz, metalmecánica; pedagogía; peluquería; refrigeración; seguridad y salud ocupacional; textiles.

Esta formación se desarrolla a través de carreras presenciales con nivel Técnico Medio y Técnico Superior que comprende dos modalidades de aprendizaje: (i) Formación Dual a través de acciones teórico-prácticas que se desarrollan tanto en el ámbito del centro de formación como de la empresa donde se realiza el entrenamiento práctico con tareas productivas bajo la orientación y supervisión de monitores; y (ii) Formación en Centro Fijo, mediante un proceso de enseñanza-aprendizaje que imparte un conjunto organizado de contenidos teóricos y su complementación práctica en el mismo centro de formación.

Ambas modalidades se ofrecen a nivel de Técnico Medio/Operativo y Técnico Superior y tienen una oferta de 25 carreras autorizadas por el Ministerio de Educación con proyección a su ampliación<sup>33</sup>. Para 2007 se registraron 493 técnicos titulados.

INFOCAL respeta la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres y puede advertirse que, en una demanda por servicios de INFOCAL ascendente, casi la mitad son mujeres.

La demanda de estos servicios, sin embargo, parece ser cíclica y no equivalente para cada modalidad. Por ejemplo, en el caso de la formación dual, que fue una innovación importante, puede apreciarse una disminución de los participantes a partir del año 2002, y una reducción en el número de inscritos a la vez que un alto nivel de deserción estudiantil, aparentemente a causa de una baja valoración asignada por las empresas a los recursos humanos calificados, la recesión económica y dificultad de absorción de mano de obra joven calificada, y la heterogénea calidad de la formación técnica.

Hay acuerdo en señalar que la falta de normas claras y certificación adecuada derivan en una devaluación de la formación técnica, a su subestimación por los trabajadores y las empresas contratantes; y en la exigencia de mayor participación del Estado para certificar y regular la formación técnica, y de las empresas para confeccionar los cursos.

INFOCAL también realizó un Programa de Fortalecimiento de Formación Técnica y Profesional de mujeres de bajos ingresos para elevar la productividad y las oportunidades de empleo de estas mujeres como estrategias para combatir la pobreza. Cuenta con dos subprogramas: (i) desarrollo de metodologías y ejecución de proyectos piloto de formación técnica profesional, y (ii) su promoción, diseminación regional, monitoreo y evaluación.

Como estrategias de intervención del programa se impulsó su institucionalización, el desarrollo de bases conceptuales y acciones formativas piloto, el enlace con el sector empresarial, y estrategias compensatorias para fortalecer el programa. Entre estas se halla la instalación de un sistema de información que articule la oferta formativa con la demanda del mercado laboral, de un Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones, el establecimiento de un sistema de becas que elimine las barreras de participación de las mujeres en el programa, y una estrategia de comunicación destinada a fortalecer la formación laboral de mujeres.

Del balance efectuado, se identifican avances importantes asociados a las relaciones con el sector empresarial, la adaptación de la oferta formativa a la demanda del mercado de trabajo; mientras que las dificultades se refieren a la insuficiente comprensión por parte de docentes y empresarios sobre la importancia de criterios de equidad de género. Por ejemplo, los programas

---

<sup>33</sup> Las Carreras a nivel Técnico Medio son: Administración Industrial y Comercial, Artes Gráficas, Auxiliar de Enfermería, Carpintería Industrial, Confección textil industrial, Electrónica y Electrotecnia, Hotelería y Gastronomía, Mantenimiento Industrial, Mecánica Automotriz, Mecánica de máquinas y herramientas, Mecánica de Maquinaria pesada y Agrícola, Mecánica Industrial, Peluquería y cosmetología, Secretariado Ejecutivo y Topografía. A nivel de Técnico Superior se tiene: Asistencia Integral Infantil, Carpintería Industrial, Electrotecnia Industrial, Hotelería y Gastronomía, Industrial en Madera, Instalaciones Integrales y de Gas, mecánica Automotriz, Mecánica Industrial, Secretariado Gerencial, Turismo y Hotelería.

de capacitación para que las mujeres desarrollen sus propios emprendimientos o se asocien, nos muestran una réplica del patrón de división sexual del trabajo y una segmentación por sexo de las especialidades técnicas ya que los programas de capacitación técnica para mujeres de escasos recursos, inciden en actividades afines al trabajo doméstico. Son pocas las experiencias que han incursionado en formación y capacitación técnica en actividades no tradicionales, por lo demás mejor acogidas entre las mujeres jóvenes.

### 1.2.2. *Fundación Pro Capacitación Laboral, PROCAL*

Surgió como entidad sin fines de lucro, de segundo piso, experiencia piloto e instrumento articulador entre las ofertas de capacitación (ICAP) y las demandas empresariales para promover la relación entre demandas laborales del sector productivo, oferta de capacitación y necesidades de los grupos menos favorecidos como jóvenes, mujeres y trabajadores de la micro y pequeña empresa.

PROCAL inició sus actividades en 1997 con el Programa de Capacitación de Jóvenes y Trabajadores en Empresas, financiado por FOMIN. Entre 2000 y 2001, administró el programa de bonos de capacitación del SAT, apoyó el diseño del Programa de Fortalecimiento a la Formación Técnica y Tecnológica del Ministerio de Educación; y luego pasó a administrar el Proyecto Piloto de Formación Técnica para Jóvenes que Abandonaron el Sistema Escolar. Adicionalmente, entre 2002 y 2003, PROCAL llevó adelante el diseño y administración del Programa de Capacitación a Mujeres Madres Jefas de Familia, financiado por la Cooperación Holandesa, y luego estuvo ejecutando el programa de Ferias a la Inversa que financian el BID y USAID a través de Iniciativas Democráticas.

Es decir, PROCAL se especializa en la administración delegada de recursos estatales y privados destinados a formación y capacitación de grupos específicos, que le han permitido adquirir destrezas en el diseño y administración de programas que incorporan nuevas modalidades de intervención en el mercado laboral. Esta forma de intervención delegada -ampliamente utilizada por la cooperación internacional- permite reducir costos administrativos con la contratación de operadores locales.

PROCAL ha logrado especializar su oferta y desarrollar una vinculación con los tres agentes del ciclo formación e inserción laboral: empleadores/formadores/desocupados, engranaje pertinente de una implementación eficiente de sus iniciativas.

Luego, PROCAL pasó a depender de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) promoviendo y consolidando un mercado de capacitación laboral caracterizado por su mayor interlocución entre oferta y demanda de capacitación laboral.

PROCAL identifica y registra a las ICAP a través del Registro de Instituciones de Capacitación (RICAP) con dos objetivos: (i) habilitarlas para que puedan participar en sus actividades; y (ii) calificar su desempeño en la ejecución de las acciones de capacitación. El RICAP histórico contiene el registro de 136 instituciones nacionales y 4 extranjeras; mide y califica el trabajo ejecutado por las ICAP para garantizar la calidad del trabajo prestado a las empresas y trabajadoras<sup>34</sup>.

La experiencia piloto permitió ejecutar un conjunto de estrategias de formación profesional, y demostrar la potencialidad y viabilidad de un conjunto de políticas, estrategias, prácticas e instrumentos innovadores de capacitación para el trabajo, directamente ligadas a la producción de bienes y servicios.

---

<sup>34</sup> <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills>

Su objetivo actual es “... probar nuevas prácticas en las actividades de capacitación laboral en el Estado Plurinacional de Bolivia, tanto en las acciones y conductas de las Instituciones de Capacitación, como de las empresas privadas que permitan responder en forma efectiva y eficiente a los requerimientos del sector productivo de la economía”. Cuenta con tres subprogramas: (i) capacitar a trabajadores en empresa, a trabajadores de ambos sexos de micros, pequeñas y medianas empresas a través de la capacitación en planta y externa; (ii) capacitar a jóvenes de bajos recursos y en desventaja social; y (iii) fortalecer el mercado a través del registro de ICAP (RICAP) y el Sistema de Información Gerencial (SIG).

La capacitación técnica operativa ha focalizado en jóvenes que han abandonado el sistema de educación formal.

El programa ha permitido la formación de una demanda ascendente por mano de obra calificada a causa del crecimiento de unidades económicas productivas, especialmente en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, que ha presionado a que el Estado expanda su apoyo a las unidades económico productivas independientes, sobre todo las vinculadas a la exportación, con ocupación y contratación de mano de obra juvenil a través de pasantías.

## 2. Promoción del auto-empleo

### 2.1. CARE Bolivia – El Alto<sup>35</sup>

CARE Internacional en el Estado Plurinacional de Bolivia (CARE Bolivia) implementa el programa EMPRENDER con financiamiento de la Unión Europea, en asociación con PRODEPE Srl, una empresa privada especializada en procesos de capacitación y fortalecimiento a empresas. “EMPRENDER” inicia sus actividades en marzo de 2006 en ciudad de El Alto por cuanto esta ciudad es considerada:

- el centro urbano más importante en la región andina en términos de población con un alto potencial para el desarrollo económico (mano de obra calificada),
- con un alto porcentaje de unidades económicas familiares (micro productores, pequeños productores y artesanos),
- con un elevado grado de pobreza.

Por ello, se piensa que la intervención con el proyecto para fortalecer capacidades de gestión empresarial puede incidir en el aprovechamiento de capacidades humanas y técnicas ya existentes, posibilitando la generación de ingresos mediante la creación de empleo y el fortalecimiento del autoempleo en las unidades, principalmente, familiares.

El proyecto se inicia con la firma de convenios con dos instituciones que se enmarcan en los objetivos y resultados que se buscan con el proyecto: PRODEPE Srl. Ya mencionado, y ANED que presta servicios de crédito.

El proyecto fue socializado inicialmente entre representantes del Gobierno Municipal (ejecutivo y concejales), de la sociedad civil (juntas de vecinos y líderes distritales); luego, tuvo una difusión masiva a través de convocatorias para lograr la inclusión de su público. La capacitación que brinda es principalmente en Gestión Empresarial, la que se desarrolla con base en la inversión de los interesados en su formación. El programa descarta la gratuidad de la capacitación.

---

<sup>35</sup> Entrevista a Gretel Bernal, responsable de comunicación del programa PROMOVER.

La población meta es de escasos recursos y debe tener una actividad económica o la idea de iniciarla. Se prioriza a mujeres y jóvenes, sin descartar la participación de hombres adultos.

En cuanto a cobertura geográfica, se ejecuta en 11 distritos municipales de El Alto, y se pretende alcanzar a 3.500 personas capacitadas en el componente de liderazgo emprendedor. De estas personas, la mitad debería aplicar las herramientas de gestión empresarial, un 40 % estaría asistido y asesorado técnicamente para lograr 600 empleos o su mejoramiento. Además, se cuenta con un componente de capacitación a 1.500 mujeres y otro dirigido a establecer una plataforma de concertación pública-privada para influir en que las políticas públicas fomenten el desarrollo del sector empresarial.

Durante los dos primeros años, se ha desarrollado la capacitación en Gestión Empresarial y la oferta para acceso a crédito. A partir de agosto de 2007, ha cerrado el componente de oferta de crédito, finalizando el convenio con ANED, para incorporar el asesoramiento y seguimiento mediante la utilización de la metodología de la OIT: ISUN, que ha sido adaptada a la naturaleza y cultura empresarial de los habitantes de El Alto.

Esta metodología se ha desarrollado con los siguientes contenidos: Plan Organizacional, Plan de Mercadeo, Plan Financiero y Plan Legal; este último para ayudar en la diversidad de formas de organización y asociación, su formalización o no. El proceso concluye con la elaboración de un Plan de Acción que define actividades y tiempos en cada uno de los componentes, para alcanzar un Plan de Negocios. Los cursos de capacitación tienen una duración de 10 días y 40 horas académicas con contenidos teóricos y prácticos.

Esta capacitación es complementada con el asesoramiento y seguimiento que apoya la aplicación de las herramientas desarrolladas en el curso, tanto a las unidades económicas en funcionamiento como a las que se inician. En total el proceso dura 6 meses.

La capacitación a los participantes –según sus preferencias- se orientan a tres ámbitos: producción, servicios y/o comercio. La mayoría se orienta al área de producción en los rubros de metalmecánica, madera, confecciones, elaboración de alimentos, producción de hortalizas, artesanía. En servicios participan principalmente jóvenes y mujeres; los hombres jóvenes se orientan hacia la apertura de puntos Internet, juegos en red; las mujeres, en cambio, hacia servicios de belleza, centros de alimentación. En comercio la línea predominante es la venta de mercadería.

Los resultados logrados dan cuenta que el 80% de los participantes ya cuentan con su actividad económica propia, en tanto 20% son emprendedores que, en un 50%, se han insertado en otras actividades para acceder a empleo por no contar con recursos financieros para instalar un emprendimiento propio, o que quieren replantear su nueva actividad.

## **2.2. Programas de la cooperación internacional**

La cooperación multilateral y de gobiernos extranjeros se realiza mayormente a través de convenios con el Estado, y no desarrollan programas de manera directa. En general, los organismos multilaterales (Corporación Andina de Fomento, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y los de cooperación bilateral (Suecia, Canadá, Dinamarca o España) no cuentan con programas de apoyo y promoción de empleo para grupos específicos de población, con alguna excepción, si bien varias cooperaciones apoyan a fundaciones y ONG en proyectos de promoción de la inserción laboral. En su mayoría, los programas de cooperación que se impulsan se orientan a la creación de oportunidades de empleo en las micro o pequeñas empresas que pasan, necesariamente, por el requisito de la formación y capacitación.



### 2.2.1. Programa de formación técnica y capacitación laboral para jóvenes, microempresarios y trabajadores - GTZ<sup>36</sup>

El Sistema de Formación y Capacitación del Chaco Boliviano (SIFOCACH) es un proyecto sin fines de lucro creado por la Mancomunidad del Chaco Boliviano en 2002, con apoyo de la Cooperación Técnica Alemana –GTZ y que, a la fecha, ha dejado de funcionar.

El proyecto establecía una duración de diez años con localización en la ciudad de Camiri. Consideraba la formación de recursos humanos para contribuir al desarrollo productivo de la región y a la reducción de la pobreza de los pueblos del Chaco boliviano, poniendo especial énfasis en el desarrollo del mercado de capacitación laboral y formación técnica, mediante un Programa de Formación Técnica y Capacitación Laboral para jóvenes, microempresarios y trabajadores. Pretendía facilitar una mayor interacción entre oferta y demanda de trabajo en la región y, a la vez, lograr alianzas estratégicas entre empresas, trabajadores e instituciones de formación y capacitación; y, como aspecto importante, se proponía incidir en políticas públicas.

Es una de las pocas experiencias vinculada a la realidad rural con presencia en cuatro municipios del Chaco. La metodología utilizada fue “Aprender Haciendo”, además de recurrir a la Guía metodológica de INFOCAL para la inserción laboral y al enfoque de intermediación laboral y educativa. En su marco se elaboró el “Diagnóstico Nacional sobre la Situación Económica Laboral de Adolescentes y Jóvenes” a cargo del CEDLA (2006).

El núcleo fundamental del Proyecto fue la formación de recursos humanos, considerada componente fundamental para el desarrollo productivo de la región y para la reducción de la pobreza. Es decir, se identificó al desarrollo del mercado de capacitación como el aspecto esencial sobre el cual se debía incidir.

Comprendió tres subprogramas: (i) Formación técnica y capacitación laboral para la población en general; (ii) Fortalecimiento de las instituciones de apoyo: centros formativos y gobiernos municipales; y (iii) Programa de bonos de capacitación y formación. Adicionalmente se desarrollaron otros cuatro subprogramas como el de formación de operadores de computadoras en zonas rurales, de formación de jóvenes emprendedores, de apoyo a emprendimientos ambientales, y de fortalecimiento a asociaciones productivas.

Dos subprogramas tenían como población meta a los jóvenes del Chaco, además de que el Programa de Formación y Capacitación incluía la formación y capacitación de jóvenes en condiciones de desventajas con el objetivo de generar oportunidades de inserción económica y social y revertir sus déficits de formación y capacitación laboral.

El programa de formación de jóvenes emprendedores incluyó –además de capacitación– el apoyo a la inserción juvenil en el mercado laboral mediante la orientación empresarial, intermediación laboral y el enfoque de empleabilidad, aplicando una formación integral y modular. Se incentivó la participación de los jóvenes en la elaboración de sus propios planes de negocio con importantes resultados.

De acuerdo a reportes de los responsables de SIFOCACH, la participación juvenil en el conjunto de los programas fue cercana al 40%, habiéndose logrado como resultados colaterales la organización de jóvenes emprendedores y la realización con éxito del primer Congreso de Jóvenes Emprendedores del Chaco Boliviano en la ciudad de Camiri, con la presencia de más de 100 participantes. Los informes también señalan que se logró desarrollar los primeros planes de negocios de jóvenes con nivel de educación secundario y universitario.

---

<sup>36</sup> Entrevista a Lizbet Vega y documentación del Programa.

La promoción y fortalecimiento de capacidades técnicas fue respaldada por un proceso que contemplaba: (i) investigación de mercados para identificar las demandas de capacitación y/o formación de recursos humanos en las comunidades; (ii) articulación de la oferta educativa con la demanda del mercado laboral; (iii) apoyo a los centros formativos en el desarrollo curricular y elaboración de programas educativos; (iv) promoción de la participación de los pobladores de la Mancomunidad de Municipios del Chaco Boliviano en las acciones de capacitación a través de bonos de financiamiento; (v) apoyo al desarrollo organizacional de la prefectura, municipios, centros formativos y otras instituciones educativas; y (vi) canalización de expertos para atender las necesidades de capacitación y asistencia técnica. El programa fue aplicado también en trece municipios del Norte de Potosí.

### 2.2.2. *Swiss Contact – Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico*<sup>37</sup>

Con financiamiento de la cooperación suiza en el Estado Plurinacional de Bolivia (COSUDE), la agencia Swiss Contact impulsó un programa para apoyar a micro y pequeños empresarios: Fomento Empresarial (FOMEM) que fue implementado en Sucre, Potosí, Cochabamba y La Paz, que estaba compuesto por módulos de capacitación y asistencia técnica, y un tercer módulo orientado a facilitar el acceso a mercados bajo el enfoque de un mayor acercamiento entre oferta y demanda de servicios de capacitación.

Desde 1998 a 2004, en el área de capacitación se implementó un sistema de bonos a objeto de fortalecer las capacidades de los microempresarios, que financiaban parte del costo de los cursos ofertados por los institutos de formación registrados en el FOMEM, con base en los registros de servicios de apoyo a micro y pequeños empresarios acreditados como proveedores en áreas urbanas y rurales. También promovió la participación de micro y pequeños empresarios mediante la entrega de bonos educativos.

De acuerdo a evaluaciones realizadas, la institución ha considerado que el FOMEN solo tuvo resultados parcialmente positivos, y que la efectividad del bono sólo puede lograrse a condición de estar asociado con la inserción laboral de los participantes. Este fue, según la evaluación, el caso del PLANE; pero donde esa vinculación con el mercado ocupacional no se dio, la efectividad de los bonos fue menor.

Los impulsores del Programa también han identificado varias desventajas del sistema de bonos aplicados a la capacitación. Entre ellas, su alto costo administrativo pues debe realizarse un seguimiento permanente a los numerosos servicios de capacitación y a los demandantes de los mismos; una alta inversión financiera para un resultado no garantizado en cuanto a mejoras en los conocimientos técnicos de los participantes; y la amplia heterogeneidad en la calidad de los servicios de capacitación que marca diferencias en la utilidad de los mismos.

Sin embargo, esta evaluación se relativiza en el caso de su aplicación en un programa de asistencia técnica implementado en áreas rurales de Santa Cruz, donde el acceso al bono estaba condicionado a la conformación de una agrupación de productores, que luego solicitaba la asistencia técnica de un consultor. La agrupación debía cubrir el 10% del costo total del servicio. La evaluación de esta experiencia muestra una mayor efectividad en la medida que la asociación de productores estaba obligada a “presentar un proyecto productivo y demostrar su viabilidad a lo largo de la implementación del servicio de asistencia técnica”. Igualmente, en este caso, el trabajo con agrupaciones o colectivos de productores y no con personas individuales permitió reducir los costos administrativos del programa y aumentar los montos de los bonos. Esta experiencia se ha podido replicar en otras regiones del país.

---

<sup>37</sup> Esta presentación se basa en el estudio realizado por CEDLA 2006.

El programa de promoción del acceso a mercados, buscaba desarrollar circuitos comerciales de productos nacionales en condiciones de sostenibilidad, bajo el enfoque de cadenas productivas y con las empresas comercializadoras como principales interlocutores. Este programa fue ejecutado por el FOMEM mediante la contratación de consultores externos que ayudan a las comercializadoras a identificar mercados.

Swiss Contact también ha apoyado con asistencia técnica, cumplimiento de plazos y mejoramiento de calidad a productores participantes en las ferias a la inversa, para asegurar el cumplimiento de contratos.

Todos estos programas han estado dirigidos a productores sin especificar sexo ni edad; más bien han priorizado la demanda que fue amplia, atraída por los bonos. Esta demanda provenía desde jóvenes poco educados hasta amas de casa que buscaban su independencia económica, pero en general jefes(as) de familia con más de 26 años. Bajo la constatación de que no todos los microempresarios capacitados desarrollan vocación empresarial, los responsables del FOMEM han sugerido que la educación técnica se impulse en población más joven dentro de la educación regular, y que se mejore su calidad y especialización.

### 2.2.3. *USAID: Programa de Iniciativas Democráticas (ID)*

Este programa, apoyado por la cooperación de Estados Unidos, tiene como finalidad promover la “estabilidad y participación pacífica” de los jóvenes en El Alto y otras comunidades cercanas, a través de la educación, creación de empleo e incremento de ingresos. Iniciativas Democráticas se encarga del financiamiento de proyectos que operan a través de empresas administradoras y ejecutoras de programas.

Desde su creación en 2004, ha financiado más de 230 proyectos destinados a jóvenes que solo en un 32% se orientan a la producción. Cada proyecto tiene una duración que no excede los cinco meses; las dotaciones de apoyo no son en efectivo sino en maquinaria, servicios profesionales, materiales, equipos, impresiones, y otras.

En los diferentes proyectos se han ensayado varias modalidades de apoyo a la juventud, desde ciclos de capacitación-inserción laboral a través de centros de formación que vinculan su oferta de cursos con posibilidades de inserción laboral en empresas privadas, hasta atención de “chicos de la calle”.

Los proyectos de capacitación-inserción han tenido una etapa previa destinada a la aplicación de test vocacional para descubrir las habilidades de los jóvenes antes de aspirar a un sector determinado de actividad. En casos, se ha financiado a centros de formación para que mejoren sus instalaciones y oferta de servicios. Tiene cursos abiertos que han estimulado a los jóvenes emprendedores a crear sus microempresas en áreas de instalación de gas domiciliario, pastelería y otros rubros, cuya efectividad en términos de inserción laboral ha sido escasa (sólo un 20% del total de participantes).

Los proyectos destinados a la atención de chicos de la calle apoyaron la formación e inserción en centros productivos creados específicamente para su reinserción social. Entre estos proyectos, se apoyó el fortalecimiento de un taller de mujeres destinado a la producción artesanal de tejidos, UMA, y permitió el fortalecimiento de un taller de producción artesanal de tejidos; y también un acuerdo con la Cámara de Industria y Comercio de El Alto para incentivar la creación de microempresas proveedoras de servicios e insumos industriales.

El diagnóstico de partida de este programa es que los jóvenes constituyen el grupo poblacional más vulnerable del mercado de trabajo y que, dada la tendencia recesiva del mercado laboral tradicional, es necesario fomentar su inserción en las microempresas previa formación de capacidades.

### 2.3. Programas de microcrédito

De acuerdo con los resultados del trabajo realizado por CEDLA, se encontró un bajo interés por el tema de empleo juvenil en el sector de las microfinanzas, a causa de que este segmento de población representa mayor riesgo por sus mayores dificultades para cumplir con los requisitos de garantías y flujos regulares de ingresos. Si bien, las mujeres presentan -por razones de género- dificultades similares sobre todo en relación a las garantías; sin embargo, en los últimos tiempos, el interés de este sector por captar demanda femenina se ha vuelto importante, por la constatación de su mayoritaria presencia como trabajadoras y/o responsables en los emprendimientos independientes y, principalmente, por su mayor responsabilidad en el pago de sus compromisos con las instituciones micro-crediticias.

En el amplio espectro que han logrado las microfinanzas en el Estado Plurinacional de Bolivia<sup>38</sup>, destinadas en su gran proporción al sector de los productores rurales, existen algunas que desarrollan una oferta de créditos específicos para mujeres y jóvenes, principalmente de carácter religioso.

#### 2.3.1. PROMUJER

Entre las instituciones que promueven la participación productiva de las mujeres se encuentra PROMUJER, entidad financiera no regulada, cuyo objetivo es apoyar a mujeres en condiciones de exclusión socioeconómica mediante servicios integrales y crediticios, que promuevan su sustento personal, familiar y comunitario, así como su fortalecimiento sociopolítico en el área rural y peri-urbana.

Los servicios de créditos dirigido a mujeres operan mediante: (i) microcrédito a asociaciones comunales que comprende de 5 a 6 grupos solidarios, y de 15 a 20 clientas, con base en una garantía solidaria; (ii) ahorro del microcrédito con dos variantes: el ahorro obligatorio o programado y el ahorro voluntario o extra; y (iii) el microcrédito individual.

El crédito es integral porque se complementa con servicios de educación, salud y capacitación. La oferta crediticia es de poco alcance: desde US\$ 20 hasta US\$ 150 con un interés de 36% anual y de 3% mensual, que alcanza a 40 mil socias. Hasta diciembre de 2007, su cartera tenía US\$ 21.5 millones proyectándose hasta 30 millones, destinada a créditos para actividades de comercio y servicios.

La evaluación institucional señala que se han tenido logros en cuatro indicadores: ingreso, ahorro, empoderamiento y autoestima de las mujeres; sin embargo, no se cuenta con estrategias que promuevan el crédito productivo ni con mecanismos que desactiven las tensiones originadas por los créditos con base en la garantía solidaria.

Las mujeres del área urbana tienen mayor accesibilidad que las mujeres del área rural; si embargo, el reclutamiento de socias se hace sin evaluar sus capacidades de generación de ingresos, creando división y pugnas entre mujeres.

PROMUJER ha desarrollado diferentes programas en esa perspectiva, principalmente en relación a la inserción laboral de las mujeres mediante el autoempleo y, últimamente, impulsa también la inserción de los jóvenes mediante el programa Jóvenes Emprendedores. Este programa ofrece cursos de capacitación en el ámbito de los negocios para jóvenes entre 14 y 23 años que se imparten gratuitamente y que buscan constituirse en una plataforma que facilite el acceso de los jóvenes a servicios de crédito. Este programa atiende principalmente en dos distritos de la ciudad de El Alto.

---

<sup>38</sup> Existen muchas entidades de microcrédito reguladas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, como otras pertenecientes al ámbito autorregulado.

### 2.3.2. UNITAS

La Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS) es un mecanismo de apoyo a las organizaciones populares del área rural. Una de sus funciones es la concientización y fortalecimiento organizativo, además de contribuir para mejorar las condiciones de vida de los grupos populares a través del apoyo institucional a actividades productivas, construcción de obras de infraestructura. Contribuye a la participación organizada de los movimientos sociales y organizaciones populares en los niveles de poder y decisión de los procesos de desarrollo local, regional y nacional, como premisa para mejorar sus condiciones de vida.

Cuenta con el programa de apoyo a pequeños proyectos productivos y considera el enfoque de género como algo importante y de carácter transversal. Son las organizaciones las que definen su enfoque con base en sus necesidades y demandas, y son ellas mismas las que canalizan los proyectos para su financiamiento (Francia y Bélgica, sobre todo).

El apoyo financiero a un proyecto productivo es abierto, se apoya a una organización establecida que involucra un número significativo de familias en una colectividad, y requiere un aval institucional.

El sistema de financiamiento que opera UNITAS contempla varias modalidades; puede ser un financiamiento completo, puede ser un co-financiamiento con otra institución, o puede darse mediante convenio al que organización e institución(es) aportan en la ejecución. Se trata de un financiamiento con fondos no retornables, en montos de entre US\$ 3000 y US\$ 3600, que pueden variar dependiendo de la necesidad del proyecto y el fortalecimiento organizacional. El proyecto presentado debe ser aprobado por el Comité Técnico de UNITAS, según criterios establecidos que, además, incluyen una revisión calificada antes de ser aprobado por el Comité<sup>39</sup>.

Dentro de los proyectos productivos, muchos fueron presentados por mujeres, con iniciativas que posteriormente se vuelven organización; tal es el caso de un emprendimiento de venta de hamburguesas en Tarija.

### 2.3.3. Programa de apoyo al sector agropecuario de Chuquisaca (PASACH) y programa de apoyo al sector agropecuario de Potosí (PASAP)

Estos programas desarrollaron el proyecto piloto: “Proyectos Productivos de Mujeres” (PPM), cuya estrategia fue el co-financiamiento de pequeños proyectos desarrollados por grupos de mujeres, supervisados por las propias productoras para fomentar las inversiones privadas, realizar capacitaciones y consolidar las organizaciones mediante pequeños emprendimientos productivos rurales para el desarrollo. Los fondos de financiamiento eran fondos no retornables.

Los proyectos seguían un proceso de aprobación, previa evaluación por un comité conformado por las propias productoras. El sistema de co-financiamiento del proyecto era el siguiente: (i) inversiones productivas, un 20 % como contraparte del grupo beneficiario y 80% de fondos de PPM; (ii) Asistencia Técnica, 10% de contraparte y 90% del PPM; (iii) fortalecimiento institucional, 5% de contraparte y 95% de fondos PPM; y (iv) comercialización, 10% de contraparte y 90% de fondos PPM.

Las evaluaciones arrojan logros importantes: el proyecto es una fuente innovadora para la autogestión por parte de las mujeres; el acceso asociado a mercados -que de manera individual sería difícil- favoreció una importante participación de mujeres campesinas con escasa trayectoria de organización económica previa, igual que un nivel organizacional personal y familiar significativo;

---

<sup>39</sup> El Comité Técnico, organismo que califica y aprueba los proyectos; está integrado por el director y representantes de asociaciones e instituciones.

práctica de gestión productiva y comercial, innovación tecnológica, incursión en nuevos rubros productivos, generación de ingresos propios, entre otros. También se observaron aspectos desfavorables como la exclusión de mujeres ante la imposibilidad de pago de la contraparte, dificultades para compatibilizar tiempos del trabajo doméstico y del productivo, resistencias culturales por parte de los cónyuges y de la comunidad para aceptar que las mujeres incursionaran en nuevas actividades productivas o que hicieran un diferente uso de su tiempo.

En ambos programas se llegaron a ejecutar 26 proyectos con emprendimientos micro empresariales dirigidos por las mujeres, que no contaban con acciones específicas de apoyo a las mujeres, produciéndose una dependencia de la institución y de las organizaciones representadas por hombres, y tensiones familiares por la nueva distribución en el uso del tiempo para cumplir con el trabajo doméstico y del cuidado. El desafío más importante fue llegar a niveles de rentabilidad que hagan sostenible los emprendimientos para no depender sólo de fondos no reembolsables o del apoyo de la mano de obra familiar, sobre todo infantil y juvenil no remunerado. A pesar del enfoque de género, no se desarrollaron acciones desde esa perspectiva que promovieran una liberación de cargas de trabajo y una participación más informada y activa. Los registros señalan un 50% de mujeres como requisito de participación en la organización que demanda un proyecto.

### **3. Breve resumen de tendencias**

La anterior aproximación a los programas que promueven la inserción laboral, además de otros no descritos pero analizados, da cuenta de la tendencia a su progresivo crecimiento, si bien en su mayoría corresponden a experiencias impulsadas desde iniciativas de instituciones privadas que, en lo posterior, son asumidas por programas estatales.

Todos los programas asumen formación y capacitación técnica profesional como componente indispensable de los mismos, sobre todo por el perfil de las mujeres y jóvenes de escasos recursos económicos vinculados con niveles educativos y de capacitación deficitarios para el trabajo.

Se advierte también que, si bien existen programas específicos de formación / capacitación y otros dirigidos a la inserción laboral, muchos programas combinan ambos objetivos y, por ello, entre otras razones se optó por su presentación según actores que los implementan.

A pesar de las diferencias de enfoques y métodos, es el paradigma de formación por competencias, el enfoque emprendedor y de articulación de la relación entre formación y demandas del mercado, el que se ha generalizado en combinación con enfoques y métodos pre-existentes.

En cuanto a las áreas en las que intervienen estos programas, el cuadro siguiente muestra la concentración señalada, en los programas del sector público.

En cuanto a los programas del sector privado, tienden a combinar de manera más equilibrada el emprendimiento, capacitación, formación e inserción en el empleo, con un mayor énfasis en el primero. En perspectiva temporal, si bien los programas y proyectos públicos combinan especialmente formación y capacitación, en el tiempo van incrementado los orientados a la inserción laboral aunque con coberturas geográficas y poblacionales restringidas, por el carácter piloto de la mayor parte de los mismos (Incluido Mi Primer Empleo Digno actual).

Las experiencias privadas presentan varias concepciones, metodologías y resultados, que son consideradas insuficientes por sus operadores para la magnitud del desempleo y las escasas oportunidades de acceso al mercado de trabajo de mujeres y jóvenes, sobre todo los excluidos del sistema escolar formal.

**CUADRO 28**  
**PROGRAMAS Y PROYECTOS POR ÁREA DE FOMENTO**

<b>SECTOR PÚBLICO</b>		<b>Áreas de fomento</b>			
<b>Nivel estatal</b>	<b>Programa / Proyecto</b>	<b>Emprende- durismo</b>	<b>Capacitación</b>	<b>Formación</b>	<b>Empleo</b>
1. Ministerio de Desarrollo Económico	Servicio de Asistencia Técnica (SAT)			■	
2. Ministerio de Educación y Cultura	Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica y Tecnológica		■	■	
3. Ministerio de Trabajo	Mi Primer Empleo Digno		■	■	■
4. Ministerio de Producción y Microempresa	Pro-Bolivia		■		■
5. Gobierno Municipal de Sucre	Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica Laboral para jóvenes bachilleres Proyecto: Bolsa de trabajo Proyecto: Emprender Proyecto: Yo también puedo Proyecto: Jóvenes de antes Proyecto: Capacitación a los constructores	■	■	■	■
6. Gobierno Municipal de La Paz	Programa: Mi Primer Empleo Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica Laboral para jóvenes bachilleres Programa: Cultura Emprendedora Programa: Formación de Trabajadores en la Construcción Programa: Capacitación en Joyería	■	■	■	■
7. Gobierno Municipal de El Alto	Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica Laboral para jóvenes bachilleres		■	■	■
<b>SECTOR PRIVADO</b>					
<b>Institución</b>	<b>Programa / Proyecto</b>				
1. FAUTAPO	Programa: Formación Técnica Laboral para bachilleres		■	■	■
2. CARE Bolivia	Proyecto: Empoderamiento de Mujeres y jóvenes para iniciar actividades empresariales El Alto	■			
3. IDEPRO	Programa: Servicios especializados e integrados (Formación y capacitación especializada y crédito)		■		■
4. Don Bosco	Proyecto: Educación, capacitación, formación y profesionalización integral		■	■	■
5. Save the Children	Programa: Adolescentes, proyecto Oportunidades económicas	■			
6. PROMUJER	Proyecto Kellogs	■			
7. Escuela Taller Sucre	Programa: Escuelas Taller	■	■	■	■
8. Caritas Bolivia	Programa: Microempresas Productivas con Mujeres	■	■		■
9. Fundación INFOCAL	Programas: Formación Técnica profesional y capacitación laboral	■	■	■	■
10. CEPROMIN	Programa: Mujeres, niños y adolescentes	■	■		

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los programas y proyectos.

Los programas estatales existentes han ido asumiendo de manera cada vez más nítida la necesidad de intervención del Estado en la creación de condiciones que mejoren la empleabilidad e inserción laboral. Como se puede observar, la mayor parte de esos programas combinan capacitación / formación con intermediación laboral o mecanismos que promuevan la inserción laboral. Las diferentes metodologías han ido adoptando algunos aspectos básicos como la relación entre formación y empresa, aporte contributivo de las empresas, vinculación con entidades estatales y enfoque de competencias.

**CUADRO 29**  
**PROGRAMAS/PROYECTOS, METODOLOGÍA Y ENFOQUE DESARROLLADO**

<b>Institución</b>	<b>Programa / Proyecto</b>	<b>Metodología</b>	<b>Enfoque</b>
1. FAUTAPO	Programa: Formación Técnica Laboral para bachilleres	Convocatoria, selección y formación técnica	Formación y práctica en taller y/o Unidad Económica
2. CARE Bolivia	Proyecto: Empoderamiento de Mujeres y jóvenes para iniciar actividades empresariales El Alto	Sensibilización, capacitación en servicios de desarrollo empresarial	Fomento al emprendedurismo
3. IDEPRO	Programa: Servicios especializados e integrados (Formación y capacitación especializada y crédito)	Oferta y demanda de servicios de desarrollo empresarial y crédito	Demanda y oferta de servicios
4. Don Bosco	Proyecto: Educación, capacitación, formación y profesionalización integral	Capacitación, formación profesional e inserción laboral	Teórico - Práctico
5. Save the Children	Programa: Adolescentes, proyecto Oportunidades económicas	Sensibilización a la población joven y entorno	Sensibilización
6. PROMUJER	Proyecto Kellogs	Otorgación de crédito para los jóvenes	Demanda y oferta de crédito
7. Escuela Taller Sucre	Programa: Escuelas Taller		Teórico – Práctico
8. Caritas Bolivia	Programa: Microempresas Productivas con Mujeres	Capacitación a las mujeres a partir de demandas	Desarrollo de experiencias propias y entorno
9. Fundación INFOCAL	Programas: Formación Técnica profesional y capacitación laboral	Capacitación y formación profesional	Currículo: desarrollo, planif., aplicación y evaluación
10. CEPROMIN	Programa: Mujeres, niños y adolescentes	Sensibilización y apoyo al desarrollo integral	Sensibilización

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los programas y proyectos.

De acuerdo a los rubros de capacitación y formación existen algunas diferencias entre programas del sector público y del privado. Estos últimos se dirigen a las ramas de comercio, servicios y productivo, con mayor énfasis en los dos últimos.

Las modalidades que asumen respecto a la inserción laboral son las pasantías, inserción temporal y/o definitiva, aunque no existen mecanismos que garanticen estabilidad laboral, porque está condicionada por la dinámica económica global. Cuentan con seguimiento y supervisión originados en compromisos con los empresarios. La colocación laboral tiene que ver con diversos factores que tienen alcances limitados de no mediar políticas públicas dirigidas.



**CUADRO 30**  
**PROGRAMAS/PROYECTOS, POR SECTOR EN LA INSERCIÓN LABORAL**

Institución	Programa / Proyecto	Sector de la economía		
		Comercio	Servicios	Productivo
1. FAUTAPO	Programa: Formación Técnica Laboral para bachilleres		■	■
2. CARE Bolivia	Proyecto: Empoderamiento de Mujeres y jóvenes para iniciar actividades empresariales El Alto	■	■	■
3. IDEPRO	Programa: Servicios especializados e integrados (Formación y capacitación especializada y crédito)	■	■	■
4. Don Bosco	Proyecto: Educación, capacitación, formación y profesionalización integral		■	■
5. Save the Children	Programa: Adolescentes, proyecto Oportunidades económicas			
6. PROMUJER	Proyecto Kellogs	■	■	
7. Escuela Taller Sucre	Programa: Escuelas Taller			■
8. Caritas Bolivia	Programa: Microempresas Productivas con Mujeres			■
9. Fundación INFOCAL	Programas: Formación Técnica profesional y capacitación laboral		■	■
10. CEPROMIN	Programa: Mujeres, niños y adolescentes		■	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los programas y proyectos.

**CUADRO 31**  
**PROGRAMAS/PROYECTOS QUE CONTRIBUYEN A LA INSERCIÓN LABORAL**

Institución	Programa / Proyecto	Tipología de inserción		
		Pasantía / práctica	Inserción temporal	Inserción definitiva
1. FAUTAPO	Programa: Formación Técnica Laboral para bachilleres	■	■	■
2. CARE Bolivia	Proyecto: Empoderamiento de Mujeres y jóvenes para iniciar actividades empresariales El Alto			
3. IDEPRO	Programa: Servicios especializados e integrados (Formación y capacitación especializada y crédito)		■	■
4. Don Bosco	Proyecto: Educación, capacitación, formación y profesionalización integral	■	■	■
5. Save the Children	Programa: Adolescentes, proyecto Oportunidades económicas			
6. PROMUJER	Proyecto Kellogs		■	
7. Escuela Taller Sucre	Programa: Escuelas Taller	■	■	■
8. Caritas Bolivia	Programa: Microempresas Productivas con Mujeres		■	
9. Fundación INFOCAL	Programas: Formación Técnica profesional y capacitación laboral	■	■	■
10. CEPROMIN	Programa: Mujeres, niños y adolescentes		■	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los programas y proyectos.

**CUADRO 32**  
**PROGRAMAS / PROYECTOS PÚBLICO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO**

Nivel estatal	Programa / Proyecto	Recursos fiscales	Cooperación internacional
1. Ministerio de Desarrollo Económico	Servicio de Asistencia Técnica (SAT)		■
2. Ministerio de Educación y Cultura	Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica y Tecnológica		■
3. Ministerio de Trabajo	Mi Primer Empleo Digno	■	
4. Ministerio de Producción y Microempresa	Pro-Bolivia		■
5. Gobierno Municipal de Sucre	Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica Laboral para jóvenes bachilleres Proyecto: Bolsa de trabajo Proyecto: Emprender Proyecto: Yo también puedo Proyecto: Jóvenes de antes Proyecto: Capacitación a los constructores	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■
6. Gobierno Municipal de La Paz	Programa: Mi Primer Empleo Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica Laboral para jóvenes bachilleres Programa: Cultura Emprendedora Programa: Formación de Trabajadores en la Construcción Programa: Capacitación en Joyería	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■
7. Gobierno Municipal de El Alto	Programa: Fortalecimiento a la Formación Técnica Laboral para jóvenes bachilleres	■	■

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los programas y proyectos.

**CUADRO 33**  
**PROGRAMAS / PROYECTOS PRIVADOS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO**

Institución	Programa / Proyecto	Recursos propios	Cooperación internacional	Recursos fiscales
1. FAUTAPO	Programa: Formación Técnica Laboral para bachilleres		■	
2. CARE Bolivia	Proyecto: Empoderamiento de Mujeres y jóvenes para iniciar actividades empresariales El Alto		■	
3. IDEPRO	Programa: Servicios especializados e integrados (Formación y capacitación especializada y crédito)	■		
4. Don Bosco	Proyecto: Educación, capacitación, formación y profesionalización integral	■	■	■
5. Save the Children	Programa: Adolescentes, proyecto Oportunidades económicas		■	
6. PROMUJER	Proyecto Kellogs		■	
7. Escuela Taller Sucre	Programa: Escuelas Taller		■	
8. Caritas Bolivia	Programa: Microempresas Productivas con Mujeres	■	■	
9. Fundación INFOCAL	Programas: Formación Técnica profesional y capacitación laboral	■	■	
10. CEPROMIN	Programa: Mujeres, niños y adolescentes		■	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los programas y proyectos.

Con referencia al financiamiento, la mayoría de los programas privados recurren a diversas fuentes, sobre todo de cooperación internacional, en tanto los del sector público cuentan con préstamos del Banco Mundial y BID. Por su carácter, los programas dirigidos a los grupos específicos no han sido pensados para ser financiados sólo con contribuciones de jóvenes, mujeres o asociaciones de productores, aunque muchos se sustentan en fondos generados por sus aportes cuando la población meta tiene capacidad de pago. En estos casos se establecen compensaciones y se generan recursos propios. Los programas que atiende específicamente a jóvenes y/o mujeres de escasos recursos son subsidiados por generación de recursos propios y por financiamiento externo, los más.

Se observa una tendencia más sistemática y continua entre los programas y proyectos que se desarrollan con los gobiernos municipales -como el caso de FAUTAPO- y que buscan su transferencia gradual a los municipios para asegurar su sostenibilidad. Esta modalidad es desarrollada por programas que funcionan en ciudades capitales, circunstancia que permite atender espacios donde la magnitud del desempleo es mayor y donde los municipios cuenta con mayor capacidad económica para apoyarlos.

## 4. Lecciones de cara al futuro

De la exposición y tendencias de las políticas, programas y proyectos previas –combinada con conocimientos de la realidad- se identifican algunos elementos para proyectar hacia políticas y programas futuros, y desechar otros.

### 4.1. Formación e inserción en el empleo

Como ha podido apreciarse, la totalidad de los programas y proyectos apoyan la formación y capacitación como estrategia central para mejorar la inserción laboral no sólo de jóvenes y mujeres sino de trabajadores en general. Esta asociación se extiende también a la existente entre formación profesional y mejoramiento de ingresos. Es decir, cuanto mejor formadas las personas mayores son sus oportunidades de inserción en los mercados; por ello, tanto más necesarios se hacen los programas de ofertas de capacitación técnica sobre todo a grupos más vulnerables y con déficits educativos (primaria y/o secundaria incompleta).

Si bien este supuesto es conceptualmente correcto y ampliamente aceptado, las experiencias analizadas muestran que –en la mayor parte de los casos- el resultado no está garantizado; no solo porque no consideran el marco global de políticas o la dinámica económica más amplia, sino también porque muchas de ellas se aplican de manera experimental, sin posibilidad de sostenerse fuera del programa y con base en recursos de cooperación y no presupuestarios. Algunas de sus repercusiones se señalan según los diferentes actores:

#### 4.1.1. *Institutos de formación profesional*

Considerando los programas de formación y capacitación técnica públicos, privados y de cooperación implementados en zonas urbanas y rurales, se pueden señalar algunos alcances a sus condiciones de sustentabilidad.

##### a) *Modelo de formación*

De lo anterior se puede establecer que el modelo de intervención otorga a las ICAP un rol central en el engranaje de la promoción de empleo. Estas instituciones no sólo cumplen un rol de intermediación laboral, también han sido objeto de importante incentivos para incrementar la oferta de formación. En su mayor parte, las ICAP han sido las receptoras del sistema de bonos y de otros financiamientos para promover proyectos educativos.

Tanto los proyectos públicos como privados delegan en las ICAP el rol primordial en la generación de registros y en los procesos de formación-inserción laboral, basando en ese rol las posibilidades de articular oferta y demanda de trabajo y, por tanto, los logros de sus intervenciones. Son ellas las que deben garantizar el vínculo con los empresarios o empleadores, definir las capacidades y destrezas ocupacionales requeridas para puestos vacantes y preparar, en respuesta, los programas de formación. Son también las ICAP quienes deben suscribir los convenios con empleadores y garantizar de ese modo la inserción laboral de los alumnos en sus varias modalidades: pasantía o contratación.

Si bien esta asignación de competencias tiene aspectos positivos, como permitirles construir contenidos formativos orientados a la demanda del mercado de trabajo, a la vez se delega parte del supuesto de que los institutos de capacitación tienen el conocimiento suficiente del mercado laboral y capacidades de vínculos con los diferentes actores empresariales. En gran medida, esta delegación significa cierto desentendimiento o abandono de la responsabilidad que tienen los actores privados y sobre todo públicos para garantizar la promoción del empleo y la inserción laboral.

A su vez, varios centros de formación muestran interés por constituirse en articuladores del proceso formación-inserción laboral a partir de que el modelo mismo estimula la demanda de cursos e incrementa, así, la magnitud del negocio de los institutos técnicos más consolidados. De este modo, los centros de formación adaptan su oferta al ciclo formación / inserción laboral con mucha flexibilidad, pero urgidos de una buena lectura de la dinámica del mercado para no desarrollar únicamente una oferta de muy corto plazo y cambio constante. Esto pone en cuestión la responsabilidad solitaria de estos centros en la intermediación, por su debilidad como intérpretes de la dinámica del mundo del trabajo; por lo que se necesita incluir otros actores con capacidad de lecturas más comprensivas del mundo del trabajo.

#### *b) La orientación vocacional*

Muy pocos programas incluyen un módulo de orientación vocacional como mecanismo que identifique las principales destrezas de jóvenes y mujeres de cara a su adaptación a los diferentes rubros de actividad. Esta posibilidad es sobre todo importante para los jóvenes y adolescentes por hallarse en situación de definir o encontrar sus talentos y capacidades profesionales.

#### *c) El sistema de bonos*

Con base en el reconocimiento de la vulnerabilidad de los grupos meta: jóvenes y mujeres, el sistema de bonos –que subsidian parcial o totalmente la demanda de formación- es el mecanismo más difundido para incentivar la demanda de capacitación desde las propias personas con déficits educativos, cubriendo parte del costo de los cursos (casos SAT, Swiss Contact, SIFOCACH).

No obstante, este sistema presenta algunas debilidades como la diversidad de registros de centros de capacitación sin vínculos entre sí y con calidades, requisitos de acceso distintos; desvinculación que conduce a la proliferación de nuevos centros bajo regulaciones variables, que profundiza la tendencia a su centralidad en el proceso a la vez que su dispersión y sobre-dimensionamiento. Además, bajo este sistema solo se certifica la cantidad de quienes demandan los cursos y sus preferencias por una u otra ICAP, pero no su aprovechamiento; es decir, no permite medir su impacto en aprendizaje ni inserción laboral. Si los demandantes de capacitación tienen un bajo nivel de instrucción será difícil que su elección de ICAP refleje algo más que la influencia de la publicidad desplegada por los centros.

A lo anterior se suma lo ya mencionado en relación a los altos costos de monitoreo de este sistema (Swiss Contact) y los riesgos de prácticas corruptas dado que los bonos son otorgados a las ICAP y no a los demandantes.

La forma en que los centros se articulan al modelo de formación – inserción laboral presenta otros riesgos: (i) el incentivo a la demanda de capacitación no solo da lugar a la creación de muchos centros privados de formación que interactúan en un mercado creado artificialmente, sino que luego los beneficiados con la capacitación no tienen como cubrir los costos cuando se dan cambios en la orientación de la demanda de trabajo. (ii) la extensión de la oferta de capacitación, sin un marco regulatorio fuerte, tiende a la baja de calidad de la formación técnica y su dispersión en contenidos, perfiles docentes, y otros aspectos.

#### *4.1.2. Jóvenes y mujeres demandantes de empleo*

Las mujeres y jóvenes con menores niveles de instrucción confrontan una alta correlación entre su bajo nivel educativo y sus bajos ingresos, y los programas de formación-inserción laboral centran su atención en los sectores más precarios. Señalamos algunos aspectos sobre los programas de formación-inserción laboral:

##### *a) El círculo vicioso entre pobreza y capacitación*

En la medida que jóvenes y mujeres cuentan con ingresos relativamente más bajos, su participación y asistencia a programas y cursos de formación subvencionados supone inversión de tiempo no remunerado, por lo que se observa una tendencia a la deserción a pesar de la subvención del curso y los bonos de transporte, por la presión que supone la necesidad de un empleo remunerado.

Esto hace más urgente la necesidad de que la formación asegure la inserción a un empleo remunerado decente, para ambos grupos de población. Pero también que la selección del área de formación sea lo más pertinente posible a esa inserción, máxime cuando esta formación demanda el aporte de las mujeres y jóvenes.

##### *b) Relaciones asimétricas entre jóvenes y mujeres, y centros de formación*

Jóvenes y mujeres, por lo general, no participan como interlocutores en el diseño de los programas dada su condición de “beneficiarios”, desventajas educativas y de subvencionados. Ello les inhibe una disposición crítica, a pesar que también aportan materialmente a su formación. El diseño de los cursos se basa en los requerimientos de los empleadores que no necesariamente contemplan los intereses de los cursantes, incluyendo sus diferencias por género. En efecto, la negociación de condiciones de trabajo, sea bajo la modalidad de pasantía o de empleo fijo no pasa por los y las interesadas sino por los centros de capacitación.

##### *c) Auto-emprendimientos y grupos vulnerables*

A pesar de la predominante categoría de trabajadores familiares, jóvenes y mujeres que participan de programas de formación y promoción de empleo no reciben suficiente capacitación y apoyo para trayectos de auto-emprendimientos. Si bien se ha observado una amplia tendencia a favorecer el emprendedurismo propio, esta posibilidad de inserción al mercado de trabajo mediante microempresas juveniles o de mujeres, es escasa porque no ha contemplado los elementos complementarios como recursos financieros, medios productivos, transferencia de tecnología, capacidades de gestión empresarial y otros necesarios para constituir un negocio, y mucho menos mecanismos que permitan conciliar los tiempos de trabajo doméstico no remunerado y de trabajo mercantil.

#### *d) Déficits rurales*

Son pocas las ofertas de formación – inserción en las zonas rurales, donde –además- se presentan problemas diferentes por la distinta estructura económica en relación a la urbana, que hace que el modelo de formación-inserción no pueda descansar en la premisa de responsabilidad de los centros de formación para articular oferta y demanda.

#### **4.1.3. Empleadores**

Tanto los públicos como privados demandan trabajo no calificado o semi-calificado y a personas con escasa formación: primaria o secundaria incompleta. Estas empresas o instituciones aseguran la participación de los y las aspirantes al mercado laboral, tengan o no cursos de capacitación técnica.

La participación de los empleadores en el ciclo formativo es vital en el proceso de inserción laboral, tanto de pasantías como contratos, y no solo de los centros de formación cuyo esfuerzo y contribución están basados en los estímulos que reciben. Dado que una ICAP o centro de formación tiene dificultades para entablar relaciones con una amplia red de empresas, más allá de aquellas próximas a su entorno, es necesario lograr un mayor protagonismo de los empleadores en los programas de formación-inserción laboral, a partir de políticas que promuevan acuerdos estimulantes públicos-privados.

## **4.2. Inserción laboral directa**

Son pocos los programas con énfasis en la inserción laboral. No obstante su escasez (Jóvenes con la Participación Popular), sus logros son importantes. Como pudo verse, en este caso hay exigencias mayores de educación cuando se trata de una inserción directa al trabajo, porque las condiciones de acceso y desempeño o de ubicación en instituciones requieren trabajo más calificado y técnico; y, por consiguiente, bachillerato y/o educación universitaria.

Un elemento importante a señalar es el vínculo directo con una institución pública como el municipio o con una empresa productiva, y la eventual decisión política de convertir una práctica o pasantía laboral en un empleo fijo remunerado.

Si bien existen limitaciones para ello -por debilidades presupuestarias de los municipios y la escala de producción de las empresas- una experiencia de pasantía de más tiempo (seis o tres meses) permite lograr un mayor dominio de temas técnicos especializados. Lo que, sin embargo, no garantiza el empleo en la institución. En ambos casos, por las exigencias de experiencia laboral y de edad para cualquier cargo, que difícilmente se cumple en el caso de los y las jóvenes.

A pesar de las limitaciones, las experiencias analizadas muestran una correlación positiva entre educación e inserción. Sin embargo, se trata de trabajadores(as) que ya han realizado inversiones en su educación hasta el nivel universitario, lo que establecería que ese es el umbral educativo que permite inserción de calidad y movilidad social. En estos casos, las dificultades vienen por el lado de la dinámica de la demanda de trabajo; por lo que –para este tipo de programas- sería importante articular los programas de pasantías a posibilidades ciertas de empleo estable en el contexto de una dinámica económica que expanda la capacidad del mercado de trabajo para absorber nuevos profesionales calificados, y de políticas que otorguen incentivos a empresas para contratar profesionales sin previa experiencia laboral.

En el caso de la Bolsa de Trabajo, que interrelaciona oferta y demanda de empleo mediante un sistema informatizado, la experiencia es todavía corta y escasa en su alcance y no permite una

evaluación de su impacto. No obstante, por su modalidad de trabajo, exige niveles de educación importantes; lo que puede resultar atractivo para jóvenes profesionales de ambos sexos. Al mismo tiempo, permite ver el comportamiento de la demanda del mercado de trabajo.

Por último, el PLANE –que sólo ha otorgado empleo temporal con la finalidad de asistir con un ingreso mínimo a personas desempleadas y pobres– no es sino una alternativa que garantiza la subsistencia en condiciones de pobreza extrema que debe ser acompañada por políticas alternativas y estratégicas. Es decir, un proyecto como este que sólo sirve como subsidio a la pobreza, no puede sino ser una medida complementaria a otras que constituyen verdaderas estrategias de empleo, porque si no es así solo mantienen una tendencia de bajos salarios y de persistente pobreza.

### 4.3. Apoyo al autoemprendimiento

Entre los programas orientados a promover a micro y pequeños empresarios, la mayoría considera unidades ya establecidas y con cierto nivel de experiencia. Es el caso de la Tarjeta Empresarial, el Compro Boliviano y las Ferias a la Inversa para proveer la demanda de bienes y servicios públicos, de las experiencias apoyadas por el SAT o Swiss Contact con su oferta de servicios de asistencia técnica para mejorar la productividad de micro y pequeñas empresas; y de los programas de fomento a las cadenas productivas desde la UPC y las entidades que proveen microcrédito<sup>40</sup>.

Esto significa que, aunque en casos se especifique como población meta a los jóvenes y/o mujeres, estas(os) quedan excluidas(os) de inicio porque no logran cumplir requisitos de formalidad como posesión de NIT, flujo de caja regular, etc. En el caso específico de los jóvenes, además, su exclusión descansa en su extendida condición de trabajador familiar o aprendiz no remunerado.

Desde otra perspectiva, los programas pilotos que apoyan la generación de un espíritu o visión empresarial en jóvenes y mujeres (SIFOCACH, PRODEM, Iniciativas Democráticas), terminan en frustración precisamente por su carácter piloto, si bien pueden alcanzar uno de sus objetivos que es la formación técnica y una aspiración empresarial.

Es importante preguntarse si en el Estado Plurinacional de Bolivia, la escasa generación de empleo asalariado puede ser substituida por la vía de los auto-emprendimientos o la inserción a los mercados de manera independiente, como suponen los programas de formación y capacitación. Esa posibilidad no sólo depende del espíritu emprendedor y la obtención de capacidades técnicas, sino primordialmente de la posibilidad de acceso a medios productivos en un contexto económico que permita que los nuevos emprendimientos no se conviertan en mecanismos de sobre-vivencia a partir de su multiplicidad y pequeña escala de los mismos. Las capacidades en torno al desarrollo de planes de negocios, las facilidades de acceso a líneas de crédito, insumos y equipos, pueden rematar en experiencias exitosas si dejan detrás su carácter experimental y se convierten en parte del engranaje de políticas directas e indirectas de promoción del mercado de trabajo.

Finalmente, en el conjunto de experiencias puede verse que el supuesto de correlación positiva entre formación técnica e inserción laboral requiere muchas otras condiciones para funcionar, entre ellas la definición del perfil de empleabilidad que requiere la estructura económica y estrategia de transformaciones productivas del país.

Igualmente, los programas de formación y de inserción directa en el empleo muestran que, a pesar de la fuerte presencia de jóvenes y mujeres sobre todo jefas de hogar, no se han imaginado acciones –más allá de la relación formación / inserción– que intenten atender las particularidades

---

<sup>40</sup> Todas exigen cierto tiempo de funcionamiento y flujo de ingresos.

de la situación de los y las jóvenes, las referidas a la conciliación del trabajo mercantil de las mujeres con las necesidades de cuidado y responsabilidades domésticas; es decir, con acciones que alimenten la construcción de regímenes de bienestar que consideren las condiciones diferenciadas de inserción en el mercado de trabajo.



## **Parte III**

### **Desafíos actuales**



## Capítulo VI

# El rumbo de los cambios iniciados en 2006. Políticas públicas de promoción del mercado de trabajo

Bajo el nuevo gobierno de Evo Morales, el Estado Plurinacional de Bolivia está ante el desafío de solucionar el problema del desempleo y de promocionar el empleo digno, revirtiendo el modelo de crecimiento por la vía del incremento de los precios internacionales de sus productos de exportación, fortaleciendo y transformando su aparato productivo, diversificando su inversión entre los sectores productivos fundados en la explotación y transformación de recursos naturales (minería e hidrocarburos, principalmente) que no tienen un impacto significativo en la generación de empleo, y aquellos sustentados en la producción agropecuaria y manufacturera-industrial.

Las políticas macroeconómicas deben poner el empleo e ingresos en el centro de sus objetivos básicos y lograr la reversión de la histórica desconexión entre políticas económicas y políticas sociales, que ha marcado el diseño del andamiaje institucional estatal y público, generando una jerarquía entre ministerios, ámbitos de decisión, mecanismos de gestión de políticas. El actual Gobierno debe enfrentar las limitaciones del Ministerio de Trabajo ubicado tradicionalmente como parte del “gabinete social” en la división de funciones del Poder Ejecutivo, su desjerarquización frente al llamado “gabinete económico” (Ministerio de Hacienda) de mayor peso político, y los límites en sus competencias, circunscriptas a la regulación del denominado sector formal o ámbito de las relaciones capital-trabajo, que son sólo un espacio de la estructura económica y composición del mercado de trabajo, como se ha visto.

Las actuales políticas de empleo se inscriben en el marco de una transición entre las políticas neoliberales y las nuevas políticas que se fundamentan en una reconstitución del Estado Social en un contexto capitalista y comunitario que asigna al Estado funciones y responsabilidades centrales en la dirección y gestión de la economía y la protección social, y en una reforma institucional que incluirá la pluralidad étnico-cultural de su sociedad.

La explícita aspiración de reconducción de la economía desde el Estado como condición de desmontaje del neoliberalismo se halla en busca de sus modalidades y formas, desde un punto inicial que es la participación directa del Estado en la producción material por vía de la

nacionalización de los hidrocarburos, la producción de otros bienes y servicios, y su incursión en ámbitos de la circulación y comercialización de productos considerados básicos. Se espera que la retención estatal del excedente de las actividades nacionalizadas y provenientes de las políticas impositivas sobre las actividades fundadas en la explotación de recursos naturales no renovables, sirva al sustento de inversiones públicas que contrarresten la pobreza, el desempleo y garanticen una distribución de ingresos.

Este proceso no está exento de contradicciones y conflictos en la medida que se mantiene aun el patrón primario exportador, y que las iniciativas económicas del Estado ponen límites a los emprendimientos sociales o privados en sectores de actividad impulsados por agentes considerados adversarios políticos del Gobierno.

En este marco, el empleo y los ingresos aparecen como preocupaciones constantes en el plano discursivo como objetivos vinculados a la redistribución de la riqueza, y a propuestas normativas de políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en la nueva Constitución Política de Estado (CPE), y el Plan Estratégico Sectorial del Ministerio de Trabajo, que pasamos a analizar en sus referencias específicas al empleo y, en particular, al empleo de jóvenes y mujeres.

## **1. Marco normativo legal**

En el proceso de transición actual se ha discutido y aprobado una nueva CPE que contiene fundamentales cambios normativos e institucionales referidos al trabajo y sus objetivos de equidad de género y generacional. Esta nueva CPE implicará cambios en la legislación social y laboral boliviana, cuya aplicación requerirá de un nuevo diseño, adecuación y/o generación de nuevos dispositivos institucionales y jurídicos. Asimismo, la CPE dispone políticas y medidas que cambian las normas en vigencia, mediante otras que –en el caso de las mujeres y jóvenes- no han sido suficientemente analizadas.

### **1.1. Régimen laboral en la nueva CPE**

La nueva CPE incluye normas de protección y de igualdad jurídica, con numerosos artículos que favorecen la equidad de género y una sección específica sobre los derechos de la niñez, adolescencia y juventud.

A pesar de sus radicales innovaciones conceptuales en múltiples ejes organizadores del orden constitucional, los avances en materia de derechos de las mujeres –notorios en su especificación, sin embargo no atraviesan esos ejes centrales del orden constitucional. Los avances se resumen en:

- La positivización del principio de igualdad.
- La inclusión de objetivos de equidad de género bajo el enfoque de derechos de las mujeres.
- El reconocimiento constitucional del carácter económico del trabajo doméstico, y la necesidad de una retribución igual por trabajo de igual valor, entre los aspectos más importantes.

Pero nada se dispone para cambiar la responsabilidad exclusiva de las mujeres por el trabajo doméstico, ni para cambiar el carácter de las familias. Del mismo modo, si bien se ha reflexionado de manera amplia –en espacios de las mujeres– sobre el carácter y bases teórico-conceptuales patriarcales del Estado y sus implicaciones, no existen disposiciones al respecto; así, la llamada despatriarcalización del Estado y la sociedad será una aspiración de más largo plazo.

En relación a las propuestas de construcción de un Estado plurinacional, de reconocimiento del carácter complejo de la sociedad y la economía, de un pluralismo jurídico y otras, la equidad de género no se incluye como una clave ordenadora de sus relaciones internas.

Con referencia a los y las jóvenes:

- La positivización de los derechos de la juventud como parte de los derechos para toda la franja de poblacional compuesta por niñez, adolescencia y juventud<sup>41</sup>.
- El reconocimiento de los derechos de la juventud es parcial y casi nominal, pues la sección específica y sus artículos correspondientes se refieren al niño, niña y adolescente, y no a los y las jóvenes.
- Con relación al conjunto de los ejes que organizan el nuevo texto constitucional, la juventud no está específicamente visualizada.

### 1.1.1. Normas sobre empleo y trabajo

En esta materia, entre los aspectos normativos más relevantes, se propone un enfoque de Estado Social y Comunitario como fundamento de un nuevo patrón de desarrollo, cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población a partir de una fuerte responsabilidad estatal en la protección social y garantía de los derechos humanos, mediante una redistribución equitativa de la riqueza basada en principios de igualdad de derechos y discriminación positiva hacia campesinos indígenas originarios. En este marco, las demandas de mujeres y jóvenes pueden verse respaldadas en lo relativo a trabajo, empleo, ingresos y protección social, más aun cuando se constitucionaliza la igualdad de derecho y la no discriminación, el derecho a la no violencia, la prohibición del sometimiento a la servidumbre y esclavitud, y el acceso universal a bienes y servicios imprescindibles para la subsistencia como agua, alimentación, seguridad alimentaria, educación, salud, vivienda y servicios básicos.

Son importantes las menciones explícitas a hombres y mujeres como sujetos de derechos civiles, políticos y socio económicos; y las referencias explícitas sobre derechos al trabajo y al empleo a los que dedica una sección específica. En esta materia se rescata y profundiza el constitucionalismo social de 1938, y se reconoce el trabajo digno, la seguridad social, industrial, higiene y seguridad ocupacional, las remuneraciones justas y fuentes de empleo estable. A ello se agrega la prohibición del despido injustificado, acoso laboral, trabajo forzado y explotación infantil. Se dispone, además, la prohibición de toda forma de discriminación y explotación, la regulación de las relaciones laborales, la irrenunciabilidad de los derechos, la libre organización de los trabajadores/as, la libre asociación empresarial y otras disposiciones inherentes al “trabajo digno”.

Un avance destacable es el reconocimiento de su condición de trabajadores y trabajadoras para productores de pequeñas unidades económicas urbanas y rurales o que trabajan por cuenta propia o bajo formas comunitarias de producción. Este reconocimiento, en el caso de las mujeres, también introduce el principio de no discriminación, de igual remuneración por igual trabajo, recogiendo contenidos básicos del Convenio de la OIT y de la CEDAW. En esa línea, se protege la maternidad y se la exime de ser factor de discriminación. No obstante, no se incluyen disposiciones sobre responsabilidades del cuidado.

En cuanto a los y las jóvenes, su atención merece pocos ámbitos. En relación al trabajo, se dispone que el Estado garantice su incorporación al sistema productivo de *acuerdo con su capacitación y formación*; en cuanto a educación, se establece que el Estado garantiza a hombres

---

<sup>41</sup> Título II. Derechos Fundamentales y Garantías. Capítulo V derechos Sociales y Económicos. Sección V.

y mujeres la educación vocacional y la enseñanza técnica humanística relacionada con la vida, el trabajo y el desarrollo productivo. Además de sus derechos, se asigna al Estado la tuición sobre la formación técnica, artística y lingüística, educación no escolarizada, y educación superior en universidades públicas e institutos de formación para la producción. La nueva CPE no establece los mecanismos instituciones de prestación o ejercicio de esos derechos; se espera que sean establecidos mediante leyes y reglamentos específicos.

Las mujeres perciben que su agenda –casi en conjunto- ha sido incorporada en el texto constitucional; en cambio, no se han escuchado voces de jóvenes que señalen las ausencias en cuanto a la suya.

### 1.1.2. Normas sobre educación, formación laboral y empleo

En la CPE subyace el enfoque educación-trabajo-sistema productivo que se concreta en la educación vocacional y técnica: “I) El Estado reconocerá la vigencia de institutos de formación técnica y tecnológica, en los niveles medio y superior, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la ley; II) El estado promoverá la formación técnica, artística y lingüística a través de institutos técnicos...”

En materia de educación superior se asigna a las universidades responsabilidades para desarrollar programas interculturales y desconcentrados según las necesidades del Estado; para crear unidades desconcentradas comunitarias pluriculturales en las zonas rurales, que fortalezcan la producción y promuevan la generación de unidades productivas.

Si bien la preocupación por articular educación y trabajo no es nueva, sus modalidades siguen en debate. La reforma educativa de 1994 colocó el trabajo y la preparación para una inserción laboral futura como objetivo de la educación formal y alternativa; la propuesta actual (proyecto Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez) dispone la articulación de la educación a la producción.

Según vimos, logros educativos que mejoran la escolaridad y su progresiva acumulación no mejoran por sí las oportunidades laborales de los(as) jóvenes de estratos sociales más bajos en un contexto donde, entre otras cosas, ha ocurrido una “devaluación” o decrecimiento de los rendimientos educativos desde la perspectiva del mercado de trabajo y la generación de ingresos. (Ocampo, José. Cit. en Ministerio de Trabajo. 2005b).

El proyecto de Ley “Siñani - Pérez” mantiene en lo básico la estructura del sistema educativo con sus tres subsistemas: educación regular, educación alternativa y especial, y educación superior de formación profesional. Divide la educación regular entre formación técnica y tecnológica profesional. Su orientación a la producción se proyecta en un nuevo currículo educativo<sup>42</sup> cuyo objetivo es que jóvenes que concluyen los 12 años de estudio obligatorio con el bachillerato puedan optar simultáneamente a la certificación de técnico medio.

El estudiante identificaría su opción laboral en los tres últimos años del ciclo primario (8 años ahora), y continua al nivel secundario (4 años) o bachillerato humanístico articulado a una formación técnica específica que otorga el grado de técnico medio en un área escogida: ciencias productivas tecnológicas<sup>43</sup>, ciencias de la salud, ciencias artísticas, físicas y deportivas; y/o científico-humanísticas.

<sup>42</sup> Desde 2009 el nivel inicial sería: *educación inicial en familia comunitaria*; la primaria: *educación comunitaria vocacional*; y la secundaria: *educación comunitaria productivo*, con una aplicación experimental.

<sup>43</sup> Contempla la educación agropecuaria forestal, educación comercial, educación industrial y educación en nuevas tecnologías de información y comunicación.

La Educación Alternativa y Especial se destina a personas excluidas de la educación regular o con necesidades de formación permanente para toda la vida, cuyos programas y proyectos se orientan a responder a necesidades de la producción y la productividad sea mediante la educación regular alternativa y/o la educación permanente<sup>44</sup>.

La Educación Superior y Formación Profesional se vincula con el trabajo y su objetivo es formar profesionales mediante la formación profesional y la educación técnica superior y artística. Esta última debe formar recursos humanos para el trabajo según necesidades productivas y culturales de las regiones, en el nivel de técnico medio y de técnico superior en áreas agropecuarias, artesanía, informática, industria, comercio, artes y estética, desarrollo social comunitario, lengua, cultura y turismo, salud, educación física y deportes.

No está claro que estas nuevas normas resuelvan los problemas de la educación en el país. Por ejemplo, una masa importante de aspirantes a la educación superior queda excluida y otra parte no tiene posibilidades de acceder. La oferta universitaria en ramas profesionales se concentra en ramas de servicios y poco en carreras vinculadas con procesos de transformación y producción de bienes. Son universidades privadas las que orientan su oferta a formación técnica, si bien con fuerte énfasis en servicios y demandas de corto plazo. (FUNDA-PRO, 2007).

Los(as) estudiantes universitarios actualmente son trabajadores en un 20%, pero el desencuentro entre oferta de formación universitaria y necesidades productivas persiste, mientras la formación técnica es todavía débil y -en conjunto- los sistemas de educación y formación para el trabajo no facilitan el tránsito al mundo laboral.

## 2. Políticas de empleo en el plan nacional de desarrollo

Las líneas directrices de la política de empleo se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia, Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” (PND), cuyas finalidades se resumen en: (i) reversión del neoliberalismo; (ii) restitución del papel redistribuidor y protector del Estado; (iii) regulación estatal del mercado de trabajo; (iv) atención a grupos específicos en desventaja en el mercado de trabajo; (v) el privilegio de los pequeños y medianos productores; y (vi) tendencia a la formalización del trabajo informal.

Sin embargo, la política de empleo no logra una formulación específica e integral; está apenas en ciernes. Los esfuerzos generales han ido por la vía de establecer los efectos que las políticas sectoriales tendrán sobre el empleo<sup>45</sup>. Lo que se observa es un conjunto de medidas que se orientan a encarar algunos problemas del perfil del empleo en el Estado Plurinacional de Bolivia, ya analizado. En esta materia, en el marco de los fundamentos y los 4 ejes organizadores del PND<sup>46</sup>, el empleo se especifica en el eje Bolivia Productiva y en algunos lineamientos de política social en el eje Bolivia Digna.

En el eje Bolivia Productiva, el trabajo es valorado como articulador de la vida, el estado y la sociedad remontando la exclusión y discriminación; y se dimensiona su importancia en su relación con la distribución de riqueza, activos productivos y tecnología. En esa perspectiva, los lineamientos de la política de empleo se asocian con la orientación selectiva de la inversión, la democratización del acceso a los activos productivos, y el fomento al desarrollo productivo. Ellos apuntarían a

<sup>44</sup> La educación alternativa regular tiene la misma estructura que el subsistema regular. La educación permanente contempla 3 ámbitos: familia- comunitaria, multi sectorial, y educación abierta, como parte del ahora sistema educativo plurinacional.

<sup>45</sup> Ver Jiménez, E. 2008.

<sup>46</sup> Estos ejes son: Bolivia Digna, Bolivia Soberana, Bolivia Productiva, y Bolivia Democrática; los que se hallan entrelazados de manera interesante.

generar actividades intensivas en mano de obra e ingresos en distintos horizontes temporales. No obstante, son generales y no explicitan prioridades de empleo de segmentos humanos específicos menos aun de mujeres y/o jóvenes. En breve, no se asume al trabajo como medio distributivo en un marco de equidad de género y generacional; se mantiene la idea de igualdad de oportunidades que luego deriva en la incorporación a posteriori de cuotas de participación de mujeres o jóvenes en forma acrítica.

Las orientaciones centrales de política relativas a empleo e ingresos se refieren a: (i) consolidar como agentes económicos productivos plenos a las organizaciones de pequeños productores urbanos y rurales a través de instrumentos legales e institucionales; (ii) mejorar las condiciones productivas mediante instrumentos normativos y de política económica; (iii) ampliar la regulación estatal, fortalecer las organizaciones sindicales, la capacitación laboral, las iniciativas productivas y el empleo; y (iv) formalizar el acceso a sistemas de seguro de corto y largo plazo de los pequeños productores.

Estos lineamientos se concentran claramente en el llamado sector generador de empleo e ingreso, componente de la estructura de la matriz productiva nacional donde se halla la informalidad en toda su heterogeneidad, que existe al lado del llamado sector estratégico generador de excedentes<sup>47</sup>. La política, enunciada como: “Población trabajadora de Bolivia tiene empleos más dignos y ejerce plenamente sus derechos sociolaborales”, contempla tres estrategias:

- 1) Dignificación del trabajo mediante seguridad jurídica y el ejercicio de la legislación laboral y social. Contempla cuatro programas: (i) aplicación y reforma de la normativa mediante el proyecto de implementación de unidades técnicas de higiene y seguridad ocupacional, y el de capacitación de trabajadores y empleadores; (ii) nueva legislación laboral; (iii) fortalecimiento de las organizaciones sindicales; y (iv) diálogo social.
- 2) Creación de condiciones para la generación de empleo productivo mediante los programas de: (i) promoción del empleo para segmentos desfavorecidos de la población: jóvenes, mujeres, desempleados de largo plazo; (ii) seguimiento y concertación de propuestas de empleo; (iii) acciones inmediatas de impacto social para poblaciones indígenas, erradicación del trabajo infantil, y acceso equitativo al empleo digno por parte de las mujeres; y (iv) fortalecimiento del sistema cooperativo con la modernización de su marco normativo e institucional.
- 3) Fortalecimiento institucional de la gestión laboral con la reorganización del Ministerio de Trabajo y la cualificación de su personal.

Estos planteamientos normativos del PND no se han traducido aún en políticas “sectoriales” específicas del Ministerio del ramo.

### **3. Ministerio de Trabajo: política de promoción del empleo**

Las iniciativas de políticas y programas de empleo son impulsos recientes que no se han institucionalizado aun y que aparecen como iniciativas aisladas. No obstante, en consonancia con el PND, el Ministerio de Trabajo ha elaborado su Plan Sectorial 2008 bajo un enfoque de derechos humanos. Define dos ámbitos de regulación: el sector formal y el sector informal, y recupera en ese sentido las tres estrategias en ese sentido del PND antes señaladas.

---

<sup>47</sup> Constituido por la producción de hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales.



Los avances específicos abarcan un amplio abanico de temas, si bien se ratifica la supuesta neutralidad respecto a género a no ser por presiones externas<sup>48</sup>, y una aun tibia referencia al tema del empleo juvenil. Por otro lado, es todavía restringido el campo de acción del Ministerio de Trabajo en políticas de empleo; lo que le exige un esfuerzo de coordinación intersectorial y de intervención en las definiciones de la política macroeconómica.

Las líneas, medidas y acciones de su Plan se orientan a restituir al estado la protección social y la regulación del trabajo; a la atención de procesos laborales nuevos fundados en las transformaciones del trabajo; a impulsar medidas originadas en los compromisos derivados de la ratificación de Convenios de la OIT; y a fortalecer las organizaciones sindicales.

El Ministerio de Trabajo pretende subsanar su debilidad que viene de la tradicional separación de la política de empleo de la política económica, con la creación de la Unidad de Derechos Fundamentales (UDF), encargada de planificar y gestionar políticas y proyectos para erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso, y lograr equidad de género y no discriminación. El propósito de esta Unidad es proteger los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables como niños, niñas, adolescentes, indígenas en situación de cautiverio, y mujeres. Este enfoque de vulnerabilidad agrega al Ministerio nuevas competencias y programas sobre grupos de población que no son atendidos por otra entidad del Gobierno, y que no formaban parte de las atribuciones básicas del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, la UDF y la Dirección de Empleo son entidades orgánicamente separadas con sus propios programas, aunque se coordinen. Podría interpretarse que con la UDF se intentará trascender la atención central y focalizada hacia los asalariados clásicos que ha prevalecido (y prevalece) en este Ministerio.

Los avances concretos durante 2006-2008 se refieren a:

### **3.1. Ámbito de la regulación**

Para recuperar el rol de Estado se han derogados las disposiciones contenidas en el D.S. 21060 sobre libre contratación, tratamiento salarial y protección social. En relación a esta última, no ha concluido el debate parlamentario en cuanto a su nueva reforma.

#### *3.1.1. Libre contratación*

El Decreto Supremo 28699 deroga el art. 55 del DS 21060 y el art. 39 del DS 22407 sobre libre contratación y libre despido, recuperando los principios del derecho laboral a la protección, de continuidad de la relación laboral, y el principio de no discriminación. Es decir, se restituye la estabilidad laboral, los derechos laborales y la intervención estatal en la regulación de las relaciones laborales. Estos principios estaban contenidos en el Régimen Social de la CPE previa, pero fueron avasallados por las políticas neoliberales impulsadas con respaldo del DS 21060.

Con esa medida se trata de contrarrestar la inseguridad laboral y dotar de márgenes de estabilidad laboral, pero solamente alcanza a trabajadores y trabajadoras del sector formal y no así informal donde se halla la mayoría de mujeres y jóvenes ocupados. La medida, no obstante, no incorpora lineamientos programáticos y estratégicos alrededor de la inclusión productiva, mejora de productividad y calidad del trabajo, ni en clave de género o generacional.

---

<sup>48</sup> La Cooperación internacional continúa jugando un papel importante al respecto. La última medida sugerida ha sido que los programas y proyectos cuenten con indicadores de género, que sólo se remiten a cobertura.

### 3.1.2. Salarios

Las medidas salariales se han limitado a establecer reajustes sectoriales del salario y del salario mínimo nacional, mediante disposiciones legales:

- D.S. 28700, de 1 de mayo 2006, que establece como salario mínimo nacional Bs. 525, acatado por 10.067 empresas de 12.546 empresas inscritas legalmente<sup>49</sup>. Complementariamente, el D.S. 29458 de 27 de febrero 2008 dispone el incremento del 10% para los trabajadores de salud y educación y del sector privado.
- D.S. 29010, de 9 de enero 2007, que dispone el incremento salarial del 5% para 2007, el que es complementado por el D.S. 29116 (1 de mayo 2007) que establece el incremento del 10% para trabajadoras y trabajadores dependientes que no se encuentren en puestos directivos y gerenciales, como medida para contrarrestar los efectos del índice inflacionario en alza.

No se dispone de información para estimar la proporción de hombres y mujeres beneficiados con esta medida, tampoco se han tomado medidas específicas en relación con las brechas salariales por género que, según datos de 2006, son amplias: el ingreso promedio mensual de hombres era Bs. 1.205.10 y de mujeres Bs. 581.28 (56.84% del salario de los hombres); brecha que se ahonda en el área rural (82.57%).

### 3.1.3. Normativa laboral

A las disposiciones citadas se proyecta reformas legales como la del Código Procesal Laboral y otras que vienen del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales. El proyecto de nuevo Código Procesal Laboral establece: protección real de los derechos de los trabajadores, plena y real gratuidad de gestiones laborales, opciones para que las empresas no cierren, reincorporación de los trabajadores cuando los despidos sean injustificados<sup>50</sup>. Bajo estos lineamientos se elaboran dos proyectos de ley: sobre el Trabajo Asalariado Rural y sobre la Nueva Ley de Pensiones.

## 3.2. Generación y promoción de empleo

En la perspectiva del PND, se esperan impactos directos e indirectos sobre el empleo y la capacitación, al considerar sus diferentes pilares. Así, desde otros órganos de Gobierno, se espera desde las políticas sociales y seguridad (Bolivia Digna), que una reformulación del PROPAÍS en el Programa de la Red de Protección Social bajo el enfoque de “desarrollo integral comunitario” (PPS-DIC), posibilite el tránsito desde el enfoque de atención de emergencia hacia el de desarrollo y protección social (reducción de pobreza y desarrollo de capacidades humanas, económicas, físicas y sociales).

Bajo el PPS-DIC se incluyen programas específicos de promoción de empleo inscritos en tres modalidades: los de corto plazo o emergencia y uso intensivo de mano de obra para paliar la desocupación, caída y/o los bajos ingresos; los de promoción de empleo; y los de fortalecimiento productivo.

Se evidencia una desarticulación sectorial que impide abordar de manera estructural la generación de empleo, escenario en el que el Ministerio de Trabajo está asumiendo un rol en la regulación laboral e ingresando en la ejecución directa de programas y proyectos.

<sup>49</sup> Ministerio de Trabajo. Boletín Semanal. Año 1, No. 25, 21 septiembre de 2007

<sup>50</sup> Ministerio de Trabajo. Boletín Semanal. Año 1. No. 27. 19 de Octubre de 2007.

De manera resumida, las líneas de acción que se impulsan a través de este Ministerio son:

### 3.2.1. *Empleos de corto plazo o emergencia*

Se propone reducir el desempleo abierto al 4.8% mediante la ejecución del programa PROPAIS reformulado y el Empleo Digno Intensivo de Mano de Obra (EDIMO)<sup>51</sup>. Ambos programas son de carácter paliativo y no contribuyen a la creación efectiva de empleos estables, reproducen los empleos precarios, no otorgan derechos laborales y reproducen la precarización laboral y la pobreza (CEDLA, 2008). Por estas características, mantienen la tendencia previa de inserción laboral mayoritaria de las mujeres, superando las cuotas de admisión de trabajadoras. Por ello, la población femenina a nivel urbano es la primera fuerza laboral de los programas de emergencia.

#### a) *PROPAÍS*

Inscrito en la lógica de generación de empleos de emergencia y de carácter eventual, se ejecuta mediante pequeños proyectos de infraestructura y equipamiento vecinal comunitario de interés comunitario, con uso intensivo de mano de obra, en zonas de pobreza. Los proyectos tienen un límite de US\$ 20.000, con un plazo de ejecución de tres meses. Estos proyectos no deben estar incluidos en los Planes Operativos Anuales (POA) de los municipios de las zonas de bajos ingresos y/o de municipios pobres. Son proyectos de rápida ejecución y de pequeña escala que deben diferenciarse de las inversiones públicas de fondos, prefecturas y gobiernos municipales. Este programa, reformulado en 2006, continúa hasta hoy. En el periodo global de su funcionamiento (fase inicial y reformulada: 2004-2008) se han generado 167.733 empleos eventuales.

Se trata de un programa de alto costo que –en su segunda fase- ha destinado 21.3 millones de dólares con créditos del BID para generar 10.000 empleos con un salario de Bs.525; es decir, un salario mínimo nacional. Al ser empleos eventuales no se considera el acceso a un seguro de salud ni de accidentes de trabajo.

#### b) *Empleo Digno Intensivo de Mano de Obra (EDIMO)*

Es parte del Plan Nacional de Reconstrucción y Rehabilitación de las zonas afectadas por desastres naturales. Bajo la lógica anterior de empleos masivos de carácter eventual, esta vez en zonas de desastres naturales, el Plan buscó la ocupación de las familias afectadas por los desastres, y la realización de las obras se ubicó lógicamente en las comunidades y municipios pobres de las zonas afectadas. La cobertura del programa en el 2007 fue de 52 municipios, logrando crear 8.899 empleos directos y 17.798 empleos indirectos en el marco de una esfera de incidencia en la reproducción de empleos precarios, esta vez de uso intensivo de mano de obra.

### 3.2.2. *Promoción del empleo. Mi Primer Empleo Digno*

Uno de los programas de promoción del empleo, es “Mi Primer Empleo Digno”, inaugurado en la gestión 2008 y que se verá en detalle más adelante. Los antecedentes de este Programa se encuentran en el trabajo de FAUTAPO, pero también en el programa “Mi Primer Empleo” impulsado por el Gobierno Municipal de La Paz desde 2007.

---

<sup>51</sup> Se han utilizado distintas fuentes de información. Entre las documentales se ha considerado el PND, Plan Estratégico del Ministerio de Trabajo; estudio realizado por Jiménez, E. 2008, y entrevistas, 2008.

a) *Gobierno Municipal de La Paz. Programa “Mi Primer Empleo”<sup>52</sup>*

A través de la Oficialía de Desarrollo Humano, la Alcaldía de La Paz, lanzó en 2007 el programa “*Mi Primer Empleo*”. Entre sus principales objetivos está brindar a los jóvenes egresados de las universidades una oportunidad de trabajo; incentivar en los jóvenes el compromiso con desarrollo de su municipio; y contener la migración y fuga de recursos humanos calificados hacia otros países. En el programa participaron jóvenes profesionales, hombres y mujeres, recién egresados de universidades públicas y privadas, que acudieron en número mayor a 3000. De estos sólo se contrataron 150 jóvenes en una primera etapa que duró tres meses; posteriormente se recontrató a 67 jóvenes que se destacaron por su desempeño en el Programa.

La experiencia de 2007 fue evaluada muy positivamente por el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP), y a consecuencia de ello 37 jóvenes quedaron contratados como funcionarios permanentes en las diferentes unidades administrativas del municipio paceño, al final del Programa. A partir de esta apreciación positiva, el Municipio de La Paz, lanza una segunda convocatoria durante 2008: Para esta gestión, se amplió el tiempo de trabajo a los jóvenes –en el desempeño de sus funciones y actividades- a 6 meses. Tiempo en el que los jóvenes pueden adquirir habilidades, destrezas, experiencia y aprehender el trabajo de la función pública. El resultado de la experiencia de 2008 es la participación de 110 jóvenes que trabajan en las diferentes unidades del GMLP.

Estos programas han sido satisfactorios porque han dado a los jóvenes la oportunidad de adquirir sus primeras experiencias laborales como profesionales, que les habilita para posteriores inserciones y contrataciones laborales. Además, el programa “*Mi primer Empleo*” ha dejado valiosas enseñanzas al constituirse en un programa de ida y vuelta en la medida que, así como los jóvenes aprenden la función pública en diferentes áreas, también se aprende de ellos nuevos conocimientos y el vigor que le inyectan a su desempeño, mostrando las potencialidades y capacidades de la juventud.

Entre las dificultades para ampliar y mantener de manera sostenible el programa “*Mi Primer Empleo*”, se menciona su falta de recursos presupuestarios. Adicionalmente, a pesar de lo exitoso de la experiencia, no ha tenido repercusión en una reforma del sistema administrativo de contratación de personal (Sistema de Administración de Bienes y Servicios), que sigue manteniendo requisitos como experiencias mínimas de trabajo previo, específica y general. Esta incompatibilidad entre el programa y el marco normativo vigente no ha sido subsanada aún.

El Programa se impulsa bajo la responsabilidad de la Unidad de la Juventud que se ha creado en la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano del Gobierno Municipal de La Paz; se vincula con la Oficialía Mayor de Promoción Económica que desarrolla programas y proyectos con jóvenes en capacitación, fomento al emprendedurismo, concursos y otras actividades, bajo metodologías distintas. La coordinación interna al Municipio no se proyecta hacia otras entidades del gobierno. Hasta el momento no se ha establecido una coordinación con el programa “*Mi primer Empleo Digno*” del Ministerio de Trabajo.

b) *“Mi primer empleo digno”<sup>53</sup>*

Como vimos, los programas de empleo dirigidos a jóvenes en el Estado Plurinacional de Bolivia surgieron por iniciativa de instituciones privadas, incidiendo algunas en esferas estatales como el caso de FAUTAPO<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Con base en entrevista realizada a la Dra. Inés Clavijo, Jefa de la Unidad de Juventudes y Responsable del Programa “*Mi primer empleo*” del Gobierno Municipal de La Paz.

<sup>53</sup> Ministerio de Trabajo, 2008.

<sup>54</sup> Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Producción y Microempresa

Estos programas priorizan la población juvenil de bajos ingresos y, en lo reciente, criterios explícitos de equidad de género. La organización y ejecución de estos programas destacan aspectos de la realidad juvenil que se consideran fundamentales:

- El desempleo juvenil.
- El reconocimiento de los jóvenes como potenciales generadores de ingreso.
- El potencial aporte juvenil para contrarrestar la pobreza.
- Las desventajas socioeconómicas que definen desiguales oportunidades educativas y de empleo.
- La discriminación laboral a los jóvenes.
- Desajuste entre su educación y capacitación con las posibilidades de inserción.
- Inserción laboral precaria vinculada a la expulsión del sistema escolar.

El Programa “Mi Primer Empleo Digno” quiere enfrentar esos problemas mediante el incremento de la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad de los jóvenes. Se dirige a hombres y mujeres entre 18 y 24 años que tienen hasta el segundo año de secundaria vencido en escuelas públicas y/o de Convenio, que sean de escasos recursos, de áreas urbanas y peri-urbanas, y no tengan relación laboral.

Este Programa es ejecutado por el Ministerio de Trabajo bajo la modalidad de administración directa. Se encuentra en la primera fase de funcionamiento (2008 a 2009), bajo la modalidad de experiencia piloto, y se propone como meta incorporar a 2.740 jóvenes en cuatro ciudades: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. (Ministerio de Trabajo. 2008). Se acompaña con programas de capacitación, pasantías e inserción laboral.

Para asegurar la sostenibilidad financiera del programa se cuenta con fondos procedentes del TGN que alcanzan a 2 millones de dólares para la primera fase en 2008, y a 3.2 millones de dólares del Banco Mundial para 2009, esperando una cobertura programada de 20.000 jóvenes (Ministerio de Trabajo. 2008).

Puede advertirse que, en su inicio, su enfoque es básicamente el de intermediación laboral.

Para la ejecución del programa se realiza un registro y selección de Institutos de Capacitación (ICAP) que se hacen responsables de la capacitación según las demandas del mercado; y también de las empresas que serán el espacio de realización de pasantías, prácticas, aprendizaje teórico práctico, y luego de inserción laboral. En ambos momentos no se hacen consideraciones de cómo enfrentar la segmentación laboral por sexo y edad que predomina en el mercado de trabajo y la estructura de empleos.

El Programa se ejecuta a través de las *Unidades Promotoras de Empleo*, cuya creación a nivel departamental es parte del propio Programa. Se prevé –durante 2008- la instalación de 9 oficinas para estas Unidades en las capitales de departamento y una adicional en El Alto. Sus funciones son de atención a la intermediación, las certificaciones de competencias laborales, y la capacitación y actualización en destrezas laborales. Para ello se cuenta con un fondo asignado de \$us 271.758. (Plan Ministerio de Trabajo).

La ejecución del proyecto se desarrolla con apoyo de FAUTAPO, en reconocimiento a su larga experiencia y, por lo mismo, se comparte su modelo -con cierta adaptación por el equipo del Ministerio de Trabajo- basado en la articulación entre oferta y demanda laboral, en la construcción de perfiles profesionales y técnicos definidos por el mercado laboral, y en la promoción de alianzas estratégicas entre ICAP y sector empresarial.

La primera fase del Programa, de capacitación y pasantía laboral de jóvenes, funcionará en cada ciudad a través de las Jefaturas Departamentales del Trabajo y, en el caso de la ciudad de El Alto, de la Jefatura Regional del Trabajo, bajo la directa de responsabilidad de la Dirección General de Empleo. De esta manera, a través de sus unidades departamentales, el Ministerio de Trabajo se convierte en facilitador para la capacitación y pasantía en relación a las ICAP, y estas para la inserción laboral en relación con el sector empresarial. Los resultados de la primera fase serán evaluados para establecer luego el respaldo normativo jurídico y el diseño de políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal.

Se estima que el costo total por participante en el área de manufacturas será de Bs. 4.464, considerando tres meses de capacitación, cuatro meses de pasantía e inserción, coordinación, selección y apoyo económico. En relación a los servicios, ese costo asciende a Bs.3.846 por persona. Se tiene previsto un apoyo económico para transporte urbano y alimentación de cada participante equivalente a Bs. 10, durante el periodo que dure la capacitación laboral. En la fase de práctica laboral se dará al/a participante un monto mínimo de Bs. 550, de los cuales 200 deberán ser pagados por la empresa y Bs. 350 por el Programa.

En la perspectiva de su sostenibilidad, se ha previsto que, además de los fondos procedentes del PGN (2008) y del Banco Mundial (2009), se pueda luego contar con recursos procedentes del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH).

Entre sus actividades, el Programa también contempla la capacitación al personal de las unidades promotoras de empleo del Ministerio; el diseño y elaboración de manuales, guías e instrumentos para realizar el registro de beneficiarios al sistema informático; la selección de participantes; la convocatoria a ICAP; el registro y selección de ICAP y elaboración de una base de datos; identificación de los responsables de la capacitación y sus contenidos; la capacitación a ICAP y la ejecución de la capacitación en ICAP; la convocatoria y selección de empresas para la realización de pasantías, prácticas, aprendizaje teórico práctico y el aseguramiento de la inserción laboral; y el seguimiento a la inserción laboral.

En este nivel operativo se elegirá los municipios que cuenten con más de 1.000 bachilleres al año. De acuerdo a las estimaciones, se prevé acceder al 5% de total de bachilleres de establecimientos fiscales de ciudades principales, si se considera que los bachilleres que van al mercado laboral alcanzan al 7%. Pero, si se toma en cuenta al total de bachilleres de las cuatro ciudades, la cobertura de establecimientos llegaría al 13.4%<sup>55</sup>.

Con base en un estudio previo, se priorizaron los cursos por cada ciudad (ver cuadro 34).

Además de los componentes técnicos, la capacitación comprende temas relativos a proyectos ocupacionales, desarrollo de competencias básicas, iniciativas emprendedoras, y otros temas transversales.

La estructura de empleos proyectada considera una cuota del 40% de participación de mujeres, partiendo del supuesto no real de que “hombres y mujeres tienen las mismas posibilidades de ingresar”. También se contempla la prohibición a mujeres de trabajos peligrosos y nocturnos.

Los mecanismos de apoyo a la inserción laboral no están todavía acompañados de medidas que generen condiciones de apertura empresarial y contrarresten la segmentación del mercado de trabajo por género y la inestabilidad laboral de las mujeres, más allá de la cuota de admisión. El tratamiento de la equidad de género y juvenil no pasa de la inclusión de indicadores de participación,

---

<sup>55</sup> El proyecto focaliza a la población que tiene el segundo de secundaria aprobado, pero a la vez busca dirigirse a bachilleres.

**CUADRO 34**  
**CURSOS PRIORIZADOS POR CIUDAD**

<b>Cursos priorizados</b>	<b>La Paz</b>	<b>El Alto</b>	<b>Cochabamba</b>	<b>Santa Cruz</b>
<b>Producción</b>				
Alimentos y bebidas	■	■	■	■
Textiles y prendas de vestir	■	■	■	■
Curtido	■	■		■
Productos de cuero	■	■	■	■
Marroquinería y zapatos			■	
Productos de madera				■
Orfebrería	■	■	■	
Productos metálicos		■	■	■
Servicios productivos	■			
<b>Servicios</b>				
Construcción	■			
Mantenimiento de vehículos	■	■	■	■
Hotelería y turismo	■	■	■	■
Conversión de motores	■	■	■	
Instalación de gas	■	■		
Albañilería	■			
Servicios en general	■	■	■	■

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los programas y proyectos.

sin considerar situaciones específicas como las responsabilidades familiares referidas a jóvenes madres/padres solteros, jóvenes embarazadas u otras circunstancias particulares. En este sentido, se vuelve importante contar con estudios que proporcionen mayores informaciones sobre ello y las características de los y las jóvenes desempleadas, y sobre los alcances de la primera inserción laboral en torno a periodos de búsqueda, duración, niveles educativos, tareas dentro del hogar, maternidad o paternidad precoz, expectativas personales y familiares, y condiciones del mercado local.

Además del perfil de participantes definido por edad, condición socioeconómica y educativa, se exigen como requisitos: carta de solicitud de ingreso al programa, fotocopia de carné de identidad o libreta de servicio militar, croquis de domicilio, fotocopia de libreta de aprobación del segundo año de secundaria, fotocopia de última factura de luz o agua, que la familia cuente con 4 o más miembros incluyendo al beneficiario, no haber sido beneficiario/a de similares programas. Estos requisitos -considerados mínimos- dan lugar a una filiación territorial, y en muchos casos pueden dificultar la accesibilidad al Programa.

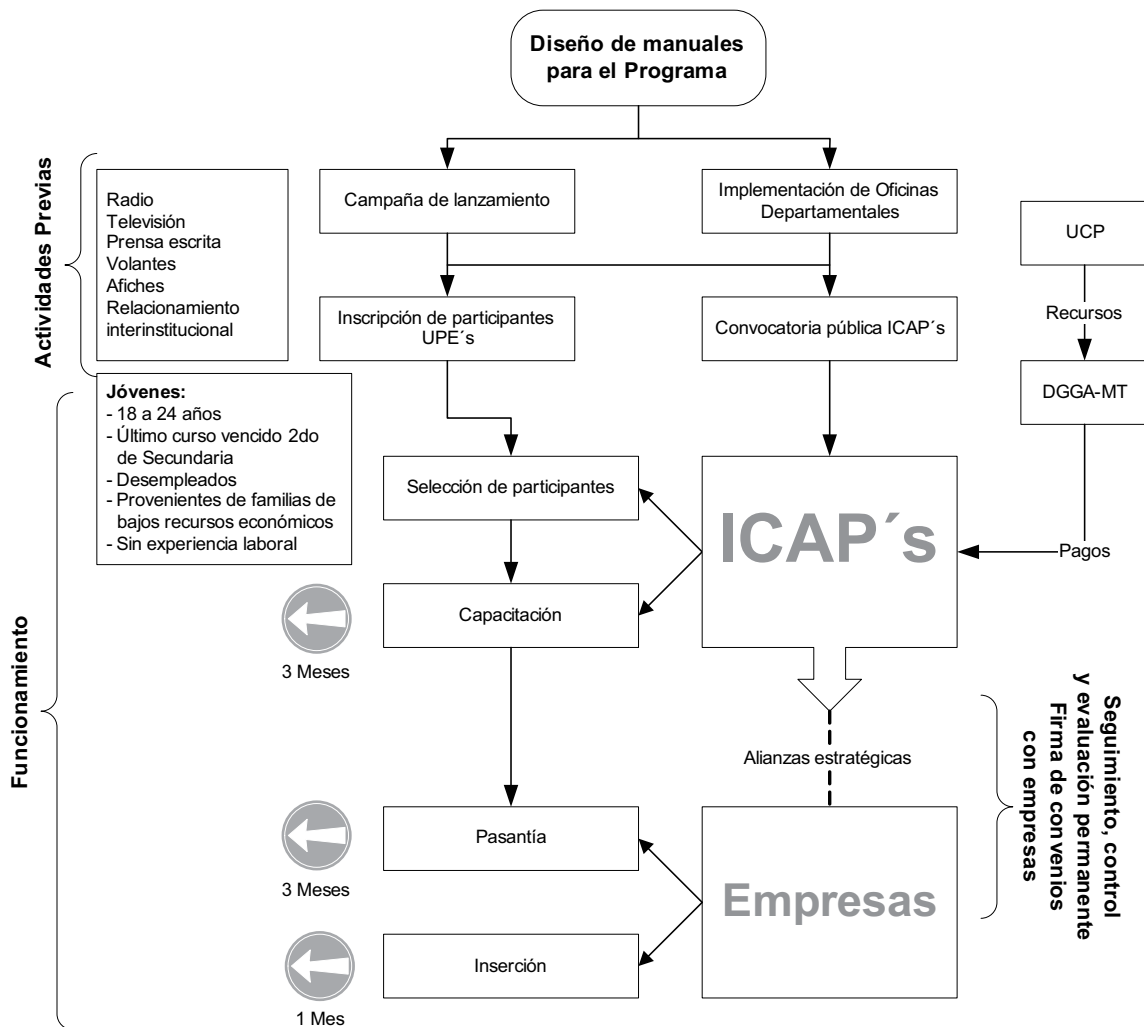
La base de datos con el registro de las personas seleccionadas será transferida a las ICAP. Se espera que el apoyo financiero a la capacitación de los y las jóvenes seleccionados(as) permita la asistencia a todo el proceso de capacitación y pasantías, y contrarreste el abandono.

Un aspecto fundamental es la alianza estratégica entre ICAP y empresas, de tal modo que la participación de las empresas defina la demanda real del área de capacitación, contenidos, compromisos de pasantías y posterior contratación como trabajadores permanentes. Durante los tres meses de pasantía, el apoyo de la empresa con Bs.200 no significa relación contractual con el/la beneficiario/a. Solo concluida la pasantía, la empresa contratará como trabajadores permanentes a pasantes seleccionados.

Se apuesta a que la sostenibilidad –además de financiera– tenga un fuerte pilar en la responsabilidad compartida. Para ello se propone establecer alianzas privado-público que proyecten

una creciente y plena responsabilidad del Estado. Al parecer, se parte de la evidencia de que, en la mayoría de los casos de programas y proyectos dirigidos a población de escasos recursos desde iniciativas de ONG e Iglesia, lo habitual ha sido buscar su transferencia hacia entidades públicas y/o un mayor involucramiento del sector empresarial. Los resultados obtenidos han sido exitosos sólo en escasos ámbitos de intervención, por el acotado y disperso alcance de los programas, sin un remate en el diseño de políticas públicas coherentes basadas en competencias coordinadas y en un marco de acción multisectorial e interinstitucional. Si bien los intentos por establecer un sistema integral persisten, aun no se consolidan en una estructura estatal que enfrenta numerosos desafíos para reformar y fortalecer su institucionalidad.

La participación de los diversos actores: centros de formación, empresas, estudiantes, programas facilitadores y promotores de entidades públicas y la cooperación internacional, convergen en el funcionamiento del proceso en su conjunto según el diagrama que sigue:



Fuente. Ministerio de Trabajo. 2008. Primera Fase del programa de Capacitación Laboral y Formación Profesional. La Paz.



Estos programas, destinados a generar oportunidades y “activos sociales” se complementan con el Bono Juancito Pinto y el Programa de Desnutrición 0; y, como se ha mencionado, consideran varias modalidades de intervención: mediante transferencias directas público-privadas, transferencias desde el ámbito público nacional hacia ámbitos públicos subnacionales, e inversión pública mediante transferencias directas a comunidades y organizaciones sociales a nivel local.

Por otro lado, se advierte escasa exploración en torno a la construcción social de juventud y género en el nuevo contexto de pluri o interculturalidad; construcción que no es neutra respecto de las identidades, pues estas influyen en los objetivos, contenido, metodología y procedimientos operativos del desarrollo. En relación al tema, ellas no han sido exploradas en las investigaciones en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, dado el privilegio de la relación entre formación técnica, demandas del mercado y proyecciones a la colocación laboral.

## 4. Otras entidades públicas

### 4.1. Bolivia productiva

Desde otras entidades del Gobierno, el PND contempla el impulso de varios programas y proyectos para fortalecer el sector productivo, mediante acciones intersectoriales donde el estado asume un fuerte protagonismo. Las acciones al respecto se refieren a:

- a) Plan de fortalecimiento de microempresas y empleo, cuyo objetivo es promover el empleo digno en unidades micro-empresariales, incorporando criterios de calidad y orientación hacia la demanda y el mercado. Se estima que este ámbito productivo ha generado 1000 empleos con proyección de crecimiento.
- b) Producción agrícola, ecológica y empleo, inspiradas en el enfoque de la producción orgánica y cuya dinámica proviene de la demanda externa, especialmente del mercado japonés, para lo que se han identificado diez tipos de productos llamados ecológicos. Estas acciones incluyen programas destinados al aprovechamiento, fortalecimiento de capacidades de gestión y uso sustentable de biodiversidad, manejo de bosques, de cadenas productivas en zonas de producción de coca y otros. De ellos se espera más desarrollo de capacidades, técnicas y gestión empresarial que empleo, si bien en varios de los proyectos el objetivo es generar y/o consolidar microempresas.
- c) Políticas de transformación tecnológica, alza de la productividad, de diversificación y/o reconversión productiva que apuntan a la capacitación de pequeños productores principalmente rurales, mediante la creación del Servicio Nacional de Desarrollo Productivo (SENADEPRO)<sup>56</sup>, pero sin clarificar rubros de producción prioritarios ni establecer articulaciones con INFOCAL o FAUTAPO.
- d) Programa de Remesas, Inversión Productiva y Empleo, a partir de estimaciones que, en los últimos 7 años, hablan de alrededor de 2 millones de emigrantes bolivianos/as. (Ver Jiménez. 2008). Para el 2007 se estimaba más de 800 millones de dólares por concepto de remesas<sup>57</sup> con tendencia a crecer (71% de enero a septiembre de 2007 en relación

<sup>56</sup> SENADEPRO no solo se orientaría a fortalecer capacidades en gestión productiva y empresarial de micro y pequeños productores rurales y urbanos, a OECA, cooperativas y asociaciones de artesanos y organizaciones comunitarias y campesinas; sino a certificar saberes e influenciar en las ICAP en la especialización de los recursos humanos. El SENADEPRO tiene sede en La Paz y alcance en todos los departamentos.

<sup>57</sup> Las remesas enviadas representan la segunda fuente de divisas en el país, después de los hidrocarburos.

al mismo periodo del 2006), y cuya procedencia es España (37,4%), Estados Unidos (22,7%), Argentina (14,7), Italia (4,5%) y el resto de Chile, Perú, Paraguay y Brasil en menores porcentajes. (MT. Boletín Semanal. Año 1. No.35. Diciembre 2007).

Se ha estimado que el 11% de la población adulta recibe remesas por lo menos 8 veces al año. El promedio de remesas es de US\$ 120 si proceden de Latinoamérica; US\$ 210 si vienen de EEUU, y 200 euros si son de España y el resto de Europa. En general, los estudios sobre las remesas muestran que –dado sus montos- ellas se destinan a la subsistencia de los hogares, pago de deudas y otros gastos. En muy escasa proporción, las remesas complementan recursos destinados a auto-emprendimientos económicos. No existen registros sobre el sexo de quienes las envían y reciben; pero se sabe que la migración más extendida en los últimos años ha sido de mujeres solas, solteras y casadas, motivadas por responsabilidades familiares<sup>58</sup>.

Actualmente se hallan en curso varias iniciativas para que las remesas sean utilizadas en inversión productiva que genere empleo con miras a contener el flujo migratorio y generar incentivos para el retorno de los emigrados.

Estas propuestas de políticas y programas orientadas al fomento de la producción han quedado en perfiles de proyecto sin ejecución.

## **4.2. Protección social**

Además de los programas mencionados en relación al PPS-DIC, en el campo de la protección se han dispuesto varias otras medidas desde el Gobierno central, para ampliar coberturas de protección a la población infantil, adulto mayor y otros grupos poblacionales. Las propuestas gubernamentales van en sentido de establecer sistemas de protección social de carácter universal.

### *4.2.1 Renta Dignidad*

A partir del 1 de febrero del 2008 se paga la Renta Dignidad para los bolivianos y bolivianas mayores de 60 años en un monto de Bs. 2400 anuales (Bs 200/mes), que significa una diferencia con el Bonosol destinado a personas mayores de 65 años en un monto de Bs. 860 al año, en tanto los mayores que están jubilados reciben actualmente Bs. 1800 anuales. Esta renta llega a 676.000 personas<sup>59</sup> y en su gran mayoría (561.795) no son jubilados pero sí campesinos y mujeres que están fuera del sector formal y del sistema de pensiones. En proyección, se espera que este beneficio favorezca a las mujeres por su mayor esperanza de vida en relación a los hombres (67 a 63 años).

La fuente de este beneficio es el IDH (85 % del total) y la rentabilidad de las empresas (15%); por lo que su sostenibilidad está garantizada, si bien puede enfrentar dificultades originadas en la fluctuación de los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial.

### *4.2.2. Seguridad social*

La seguridad social se encuentra en un proceso de reforma que se orienta a garantizar seguridad de largo plazo para los y las ocupadas fuera del ámbito del trabajo asalariado clásico. El actual proyecto de Ley de Pensiones se propone asegurar la continuidad de los medios de subsistencia de todos los trabajadores dependientes e independientes, mediante la implementación de un Sistema Mixto de Pensiones y el Sistema No Contributivo, basado en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, sostenibilidad, eficiencia y equidad.

<sup>58</sup> De acuerdo a estimaciones, el 82% de las mujeres emigrantes son casadas que salen con apoyo de redes sociales que facilitan la acogida inicial, el respaldo y seguridad en su inserción al nuevo espacio laboral y social. (El Deber, 26 de marzo de 2008. Guadalupe Ábrego).

<sup>59</sup> Esta cifra es superior en 226.409 de aquella que se beneficiaba con el BONOSOL.

Este nuevo régimen de pensiones contempla en el sistema mixto contribuciones no solo del trabajador/a sino también del empleador y el Estado. Incorpora además del régimen contributivo (equivalente al sistema de capitalización individual) el semi-contributivo, cuyos beneficios –en ambos casos- son prestaciones de vejez, invalidez, muerte y gastos funerales para los asegurados y, en forma parcial, a los derechohabientes. En el sistema no contributivo sólo se incluye la Renta Dignidad y gastos funerales.

En el régimen contributivo los beneficios son garantizados únicamente con las contribuciones de los trabajadores (asalariados clásicos) en tanto los beneficios de quienes se hallen en el régimen semicontributivo (trabajadores independientes) contarán con una fracción solidaria y una compensación de cotizaciones cuando corresponda.

Las propuestas de la nueva ley de pensiones, al parecer, incorporan varias iniciativas impulsadas por las mujeres y el Viceministerio de Género, que otorgan ciertas ventajas para ellas. No sólo la posibilidad de su incorporación en el régimen semicontributivo, dadas las relaciones de trabajo de su mayoritaria inserción, sino también la compensación en tiempo de sus funciones sociales relativas a la maternidad. Se trataría de reducir en tres años los requisitos de sus aportes en relación a los requisitos generales, y de eliminar la diferenciada estimación de esperanza de vida aun vigente.

No queda claro en esta nueva ley la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas que, hasta el presente, estaban sujetas a la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar que dispone la afiliación a la Caja Nacional de Salud (CNS), con dos problemas no resueltos: i) los bajos parámetros salariales y desnivel entre activas y pasivas; y ii) la presión para acceder a las prestaciones de salud que ha incidido en la caída de la calidad del servicio. Por los bajos salarios y las dificultades de acceso a servicios de salud, se termina afirmando que a pesar de la baja calidad es mejor que nada.

#### *4.2.3. Sector informal*

El sector informal empieza a ser incorporado en la regulación estatal en materia laboral y la protección social. Este es un tema que merece una importante atención en relación a la diversidad de situaciones de trabajo, condiciones laborales específicas y las propuestas del nuevo sistema de protección social, dada su generalizada precariedad laboral. Se proyecta la protección de trabajadores del sector informal a través de su incorporación a la legislación del trabajo. La complejidad de la informalidad y las dificultades de su formalización han impedido su acceso a sistemas de protección social aun de carácter universal, en la medida que uno de sus desafíos es la sostenibilidad en el pago de una contribución y, a su vez, el beneficio de una renta digna. Por ello, la institucionalización del nuevo sistema de pensiones se halla frente al desafío de lograr organizar la contribución de los diferentes grupos y categorías de trabajadores independientes.

La disposición de incorporar a trabajadores estacionales, eventuales, cuenta propias al seguro de largo plazo traerá consigo problemas con la opción de cotizar como trabajadores independientes que, en buena medida, son también empleadores de trabajadores/as asalariados/as o familiares no remunerados. Para el 2008, del total de afiliados al sistema de capitalización individual sólo un 4.3 % eran trabajadores independientes a pesar de constituir ellos el 68% de la población ocupada (CEDLA, 2008).

### **4.3. Asociatividad económica**

A lo anterior hay que agregar que el PND incluye también objetivos de fomento a iniciativas productivas individuales y asociativas mediante algunos mecanismos. Entre ellos el

Banco de Desarrollo Productivo que funciona con recursos del Estado (sobre la base de la cartera previa de NAFIBO) y otros provenientes de la CAF, y que otorga créditos a tasas bajas de interés y periodos de pago de largo plazo y 2 años de gracia para micro empresarios y asociaciones. No existen aún evaluaciones sobre el desempeño e impacto de los créditos otorgados (US\$ 22 millones durante 2007).

Adicionalmente está el mecanismo del Provia, iniciativa de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) que ha proseguido con el Programa de Conservación Vial con microempresas, financiado por la CAF a través de la Cuenta de Conservación Vial. Evaluaciones al respecto señalan el importante impacto que la limpieza de carreteras, mantenimiento rutinario de numerosos tramos viales en todos los departamentos del Estado Plurinacional de Bolivia ha tenido en el aumento del empleo bajo la modalidad de microempresas familiares y comunales principalmente, y en la reducción del costo de mantenimiento anual por kilómetro. Por otro lado, los participantes o socios de las microempresas en este programa han generado un fondo de ahorro que se contabiliza a la conclusión de cada contrato y que, según su magnitud, es invertido en mejorar el emprendimiento o en otro. (Jiménez. 2008).

#### 4.4. Inversión pública

De acuerdo con las informaciones del CEDLA sobre desempleo en 2008, la tasa alcanzó a 10,2%<sup>60</sup> y, en términos absolutos, a 182.000 personas, a causa de la desaceleración de la producción minera, textil y el retorno de muchos bolivianos emigrados. Las estimaciones hablan de que esta tasa crecerá durante 2009, por lo que desde el Gobierno Nacional se estima que 2009 será un año de atención prioritario de la generación de empleo para estos sectores de trabajadores, a través de un anunciado Plan contra la Pobreza, cuyo eje central gira en torno a un Programa Social de Vivienda, y planes de empleo de emergencia fundados en la posibilidad de empleo masivo de mano de obra en programas de obras públicas, servicios y vivienda, minería, desarrollo rural y producción microempresarial.

Estos planes se complementarían con un plan del ahora (febrero 2009) Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (antes Ministerio de Producción y Microempresas): “Nuevo modelo productivo nacional” que apuntaría a una economía plural sustentada en la promoción de cinco empresas públicas de producción de alimentos (2), papeles y cartones (2), y cemento; a la vez que cuatro agencias de desarrollo orientadas a facilitar la importación y exportación de insumos; promocionar el turismo comunitario mediante la capacitación, asistencia técnica e inversión; promover la transformación productiva de actividades primarias; y promover la oferta exportable en mercados de comercio justo y solidarios.

Las características en detalle de estas propuestas aun no son de conocimiento público.

En paralelo a estas políticas y programas, continúan aquellos del sector privado y del ámbito mixto o de convenio, presentado en la parte anterior. Entre ellos destacan PROCAL, INFOCAL y FAUTAPO.

---

<sup>60</sup> Cifra estimada para las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Potosí. No obstante la organización de los empresarios privados la estima en 12 %. Periódico La Razón, sábado 3 de enero de 2009.

## Capítulo VII

# Lineamientos para políticas de generación de empleo para mujeres y jóvenes

A la luz de los pobres resultados de las políticas directas o específicas de promoción de empleo, el debate internacional y nacional sobre la conciliación entre crecimiento económico y distribución del ingreso vía empleo se torna ineludible y, afortunadamente, coincide con la orientación política del actual Gobierno Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia en tres principales puntos: (i) el desarrollo industrial es la clave del crecimiento económico, (ii) el Estado tiene una función central en el proceso de transformación productiva a través de políticas económicas, industriales y socio-laborales, y (iii) la heterogeneidad o pluralidad de las estructuras económicas nacionales no es un obstáculo para el desarrollo.

La historia nos abre la oportunidad de transitar de un modelo único o monocultural (capital-trabajo clásico) a un modelo combinado de desarrollo económico y social a través del diseño e implementación de políticas industriales que fortalezcan las diversas formas de articulación productiva y la capacidad competitiva en mercados nacionales e internacionales. La pregunta es ¿cómo avanzar en la agenda de políticas económicas que promuevan simultáneamente crecimiento económico y mejoren la distribución de la riqueza vía empleo de calidad?

Esta pregunta nos coloca en la urgencia de contemplar los dos planos de las políticas y dar fuerte y significativa atención en las políticas o intervenciones indirectas en la composición del mercado de trabajo, y no sólo en las políticas directas.

### 1. Políticas indirectas de promoción del mercado de trabajo

En este nivel, la propuesta económica y social del nuevo gobierno, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo como hemos visto, está orientada hacia la diversificación económica y el fortalecimiento de las unidades de pequeño porte con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo de la mayoría de los bolivianos y bolivianas. Sin embargo, el alcance de estas políticas dependerá de la atención de varios desafíos.

## 1.1. Relación Estado – sector privado

Uno de los principales desafíos se refiere al rol del Estado y del sector privado. Actualmente existe gran incertidumbre y disputa política en relación al modelo de desarrollo –estatista o mixto-. Si bien en términos discursivos, en las disposiciones constitucionales nuevas y los planes de algunos ministerios<sup>61</sup> se establece el régimen mixto de economía, los actores económicos (empresarios, organizaciones económicas campesinas y cooperativas) observan con preocupación varias iniciativas concentradas en la participación directa del Estado como actor económico (empresas estatales en un amplio espectro de actividades económicas, incluidas varias de producción y comercialización de productos básicos como los alimentos, y en la industrialización de los hidrocarburos).

Al mismo tiempo, se observa que aun son limitadas las políticas dirigidas al fortalecimiento de los mercados nacionales y sobre todo internacionales de los productos no tradicionales bolivianos, y a la concertación política con los diversos actores económicos que forman el sector privado en el ámbito de la producción manufacturera y agroindustrial principalmente, más allá de sectores de micro y pequeños productores principalmente rurales.

El rol del Estado en la economía debe ser mucho más ambicioso que la transferencia de la propiedad de los activos, la gestión directa de la producción o la regulación de las relaciones obrero-patronales. Para promover las condiciones laborales de los sectores donde está la mayoría de los y las trabajadoras, es necesario implementar políticas orientadas a mejorar el entorno institucional y económico para que el conjunto de las actividades económicas puedan desplegarse y competir con la gran magnitud en cantidad y variedad de los productos importados (legal e ilegalmente) en los mercados nacionales, y también puedan competir en los mercados internacionales. El reto está en ampliar la visión del rol del Estado en la economía hacia el fortalecimiento de los mecanismos de fomento, reconversión y modernización de la producción en curso, sin intentar sustituirlos con empresas públicas.

## 1.2. Mercado interno – mercado externo

El segundo desafío, desde nuestra perspectiva, se refiere a una necesaria orientación articulada de la producción para el mercado interno y externo. Contrariamente a la visión de que la orientación a uno de los mercados excluye el otro, las experiencias nacionales como también internacionales muestran que la ampliación de la canasta de productos exportables solo puede darse con el fortalecimiento del tejido económico nacional como su condición necesaria; al mismo tiempo que la oferta de productos nacionales al mercado interno en condiciones competitivas requiere de la expansión de los productos bolivianos en el mercado internacional.

En la perspectiva de una pertinente articulación entre ambos mercados, es necesario considerar la estrechez aun presente del mercado interno boliviano, lo que profundiza todavía más la importancia de la inserción en mercados externos. Inclusive los países con un mercado interno mucho más significativo que el nuestro como China, India y Brasil no pueden prescindir de la exportación. En este sentido, es importante y hasta central la generación de condiciones para la expansión de la canasta de productos exportables de cara a contrarrestar el alto nivel de vulnerabilidad de la economía boliviana a los cambios en los mercados de *commodities* y para conciliar la generación de riqueza y la distribución del ingreso vía empleos de calidad, no solo en relación a la producción orientada hacia los llamados mercados complementarios.

La actividad exportadora ha tenido y tiene un lugar prominente en la economía del país por lo que mantener la participación en los mercados internacionales, en condiciones competitivas,

---

<sup>61</sup> Ministerio de Producción y Economía Plural actual, principalmente.

exige también no sólo un importante fomento de los niveles de productividad de las unidades económicas, sino también la búsqueda de equilibrio entre los niveles de competitividad requeridos y las necesidades de generación de empleo, más allá de los nichos abiertos por las emergentes experiencias de “comercio justo” y otras.

### 1.3. Potencialidad de la heterogeneidad productiva

El tercer desafío se refiere al rol del sector privado considerando toda su heterogeneidad. El punto de partida para avanzar en un modelo de desarrollo diverso y combinado es que la heterogeneidad de las formas y tamaños de las unidades económicas así como la composición socio-cultural de los actores económicos que las impulsan no sea considerado como un “problema”, como se solía pensar en el país, y más bien sea mirada como un potencial para la solución del desarrollo productivo (Wanderley, 2008). Varios países con características similares al Estado Plurinacional de Bolivia, con una importancia relativa de unidades de reducido tamaño en sectores industriales similares a los nuestros, y que además se organizan bajo principios diferentes a la empresa occidental moderna, lograron dar el salto hacia la innovación sostenida y a la inserción en mercados globalizados. (Schimtz, 1995; Humphrey, 1995).

Por lo tanto la cuestión ya no es si las diversas formas de organización productivas y unidades de reducido tamaño tienen la capacidad de generar crecimiento y empleo de calidad, sino bajo qué condiciones esto puede ocurrir. En otras palabras, la diversidad de formas de organizaciones económicas –por lo demás reconocidas y priorizadas en la nueva CPE- no es en sí misma un obstáculo al desarrollo económico. Más bien son los tipos de gobiernos corporativos/cooperativos, las articulaciones entre unidades y el contexto institucional (las reglas y políticas oficiales y las reglas inscritas en las prácticas y expectativas de los agentes económicos) lo que determina la *performance* de las empresas y de las unidades económicas de cara a los desafíos actuales del desarrollo.

### 1.4. Visión de desarrollo

Un cuarto desafío tiene que ver con la visión de desarrollo económico y social que aspiramos como sociedad. Si bien el Estado Plurinacional de Bolivia está dando pasos importantes en la inclusión de los diferentes actores y unidades económicas, e igualmente importantes en el proceso de generación y redistribución de la riqueza, todavía se mantienen interpretaciones que ven en las heterogéneas formas y tamaños de la economía boliviana la presencia de lógicas económicas contrapuestas. No es difícil advertir en el debate público la presencia de visiones que aun confunden modernización con occidentalización de la economía. Afirmar los objetivos de incremento sostenible de la productividad y la competitividad de los diferentes sectores económicos no significa necesariamente apostar por la homogeneización de los diferentes tipos de organización económica, o impulsar la proletarización y explotación de la mano de obra o promover el crecimiento económico con base en la depredación de la naturaleza, mucho menos rechazar los principios de solidaridad y reciprocidad en la producción y distribución de la riqueza.

Al contrario, el desafío hoy en día se encuentra en la posibilidad de avanzar en una estructura económica heterogénea que pueda conjugar eficiencia, equidad y satisfacción pública; o igualdad, reciprocidad y buen vivir. Y en esa perspectiva, el desarrollo económico y social no tiene una única vía como tampoco existe un único modelo capitalista o un solo modelo socialista. Es necesario abrir el debate acerca del tipo de modernización al que apuntamos como país.

En este sentido, es importante comprender que la heterogeneidad estructural de la economía boliviana en toda su diversidad y complejidad organizativa y laboral trasciende la dicotomía entre

lógica capitalista y lógica comunitaria/solidaria. Esta dicotomía simplifica la realidad y se asienta en visiones ideológicas que dejan de lado el vasto mosaico de realidades concretas del tejido económico boliviano. Una cuestión importante es, por tanto, reconocer a los actores económicos desde sus específicas características organizativas, sus aspiraciones económicas y sociales, su posicionamiento en los eslabones de las cadenas de valor mejorando las transferencias de valor entre eslabones, sus niveles y grados de integración al mercado nacional e internacional, y sus condiciones de trabajo como condición para avanzar en el diseño e implementación de políticas económicas, productivas y laborales.

En resumen y recuperando la hipótesis de que la diversificación económica es condición necesaria para el cambio de la estructura ocupacional hacía una mejor distribución del ingreso por la vía de la creación de más y mejores empleos, la promoción de empleo debería enmarcarse en la articulación de las políticas macroeconómicas, políticas industriales, políticas de empleo y de seguridad social. En este sentido, la cuestión socio-laboral debe quedar fuertemente asociada a la implementación de políticas económicas, industriales y laborales dirigidas a promover el desarrollo de las diversas formas de organización económica que componen el vasto sector productivo privado.

Esta visión exige revisar y revertir la mirada dual y empobrecedora que ve, en un extremo, un sector de empresas modernas generadoras de excedente con base en un uso intensivo de capital, tecnología y fuerza de trabajo; y en el otro, una masa de pequeños productores que alivian la demanda social de empleo con limitadas condiciones de producción de riqueza y de posibilidades de participación en los mercados competitivos. Más aun cuando no parece que pueda revertirse la tendencia de precios bajos de productos originados en la explotación de recursos naturales en los mercados internacionales, sobre cuyos excedentes se sustenta(ba) la posibilidad de transferencias directas e impulso de la pequeña producción generadora de empleo.

## **2. Intervenciones directas del Estado. Políticas laborales y de bienestar**

Como se ha visto, en el centro de la “cuestión socio-laboral” actual está el desfase entre la participación creciente de mujeres y jóvenes en un mercado de trabajo cada vez más diverso, y la organización del bienestar social que, además, está asociado a la cuestión de género. En el Estado Plurinacional de Bolivia, los debates y reformas constitucionales entre 1938 y 2004 sólo regularon y protegieron el trabajo realizado bajo relaciones obrero-patronales tradicionales con la exclusión de otras relaciones de trabajo en el ámbito de los mercados y fuera de ellos, las actividades de los trabajadores independientes, el trabajo doméstico remunerado y no remunerado donde están concentradas las trabajadoras y jóvenes (Sánchez, Farah, Wanderley et al, 2007).

### **2.1. Nuevos ámbitos de trabajo y su conciliación**

La limitación del marco legal y de la política pública a un conjunto reducido de trabajadores impuso los nuevos retos constitucionales y de política pública, en términos de repensar las realidades socio-laborales en un contexto de transformaciones estructurales que han diversificado sus formas y ámbitos, sus categorías y relaciones. El desafío –por cuanto no ha sido del todo resuelto en la nueva CPE- consiste en redimensionar y reubicar el concepto de trabajo como elemento constitutivo tanto de los procesos de producción, (re)distribución como de consumo de riqueza, e identificar sus mecanismos institucionales y operativo-prácticos. (Ibid).

El redimensionamiento de los derechos económicos y sociales en consonancia con la heterogeneidad del espacio económico boliviano, de las diversas formas de trabajo y de distintas esferas de producción y distribución de bienes y servicios implica necesariamente la inclusión de



ámbitos de trabajo como el trabajo doméstico no remunerado y otros trabajos de cuidado social en el marco del efectivo ejercicio de derechos sociales y económicos. Para esto es importante avanzar en la desnaturalización de la transferencia hacia las familias y comunidades (y, por lo tanto, a las mujeres) de los costos sociales de las actividades de cuidado social. Los estudios indican que las oportunidades económicas y de protección social de las mujeres se estructuran sobre la estrecha relación entre el trabajo remunerado y el trabajo de cuidado (Aguirre y Batthyány, 2007, Wanderley, 2003, Arriagada, 2007, Araujo y Scalon, 2005). Este último incluye cuidar a los hijos, a la pareja, a los padres y los nietos que viven en la misma vivienda o en viviendas separadas.

De cara a la re-actualización del Estado Social, es importante considerar como nuevos e importantes campos de trabajo o actividad económica e inversión a los ámbitos de la salud, protección social y los referidos a la economía del cuidado en general, y como oportunidades para dinamizar la generación de empleo. En este caso, no solo se puede ampliar el campo del empleo, sino que –a la vez– por esa vía es posible atender la conciliación entre trabajos de las mujeres: remunerado en los mercados y doméstico no remunerado; a la vez que la atención a las responsabilidades familiares precoces en que se encuentra un gran porcentaje de jóvenes, principalmente mujeres.

El diagnóstico nos mostró una división sexual del trabajo que ha permanecido inalterable, que hace que las mujeres jóvenes y adultas se encuentren activas en el mercado de trabajo mientras mantienen el trabajo doméstico y de cuidado, circunstancia que reproduce las condiciones precarias de inserción laboral y, adicionalmente, genera tensiones diversas al interior de las familias y en los entornos laborales. De no atenderse este tema, las coacciones laborales y las del trabajo doméstico y del cuidado, seguirán apareciendo y exponiéndose como problemas individuales cuya solución transite por la búsqueda de soluciones individuales y de incumbencia privada familiar, a pesar de constituir un problema social de carácter público no sólo por la inequidad resultante sino también por sus consecuencias en la lenta transformación de las condiciones de producción, dada su heterogénea estructura.

## 2.2. Seguridad social

Uno de los retos centrales es la inclusión de la mayoría de los trabajadores en los sistemas de seguridad social. Como hemos analizado, Bolivia no llegó a generalizar el trabajo asalariado formal a lo largo de su historia; situación que se profundizó en los años noventa con el crecimiento del auto-empleo de baja productividad, baja remuneración y sin protección social. Este sector concentra la población más pobre urbana, con una fuerte presencia de mujeres, indígenas y jóvenes. Según fuentes oficiales, sólo el 20% de las relaciones obrero-patronales son reguladas por el Ministerio de Trabajo<sup>62</sup>.

Los diagnósticos de empleo en el Estado Plurinacional de Bolivia nos han dado cuenta de varias transformaciones ocurridas en el trabajo, concomitante a la heterogeneidad del mercado de trabajo, la coexistencia de relaciones de trabajo asalariadas y no asalariadas, el desempleo abierto, con formas de subempleo, una tendencia nítida de acotamiento del trabajo asalariado en el sector formal y una masiva expansión del sector informal que concentra la mayoría de los empleos generados a través del sector familiar, cuenta propia y micro-empresarial, que en conjunto registran una generación de cerca del 82% de los empleos. Esta masiva presencia de trabajadores y trabajadoras en pequeñas unidades económicas, con relaciones de no dependencia laboral, de autoempleo, de trabajadores/as familiares remunerados y no remunerados y otros, presentan una realidad que ha ido configurando estratos de trabajadores que se encuentran en niveles mixtos de ocupación, desocupación e infra-ocupación.

---

<sup>62</sup> Los Tiempos, 4 de Junio de 2007.

Los dos problemas más relevantes: el desempleo y el empleo precario, son experimentados por hombres y mujeres, aunque éstas últimas como los jóvenes registran mayor presencia en el desempleo abierto, en el sector informal, y en la condición de trabajadores/as familiares no remunerados. La participación laboral de las mujeres y los jóvenes, en las dos últimas décadas, ha sido interpretada como un avance para cerrar las brechas de género en un caso, y como ampliación de oportunidades en el otro. Sin embargo, esta inserción laboral tiene un denominador común: las condiciones precarias del empleo en las que se encuentran mujeres y jóvenes, que pone en cuestión y señala los límites del trabajo como derecho.

Cualquier política de promoción del empleo digno tendrá, por tanto, que poner atención de manera primordial a la reforma y su implementación de los nuevos sistemas de salud y seguridad social. Es importante pensar en programas y mecanismos de acceso a servicios y programas de salud específicos para los jóvenes, así como la definición de mecanismos claros que puedan dar concreción a los aportes voluntarios de los y las trabajadoras involucrados en la variopinta realidad de los auto-emprendimientos y que estarían involucrados en el sistema semi-contributivo de seguridad social del proyecto de ley de pensiones.

### **2.3. Coordinación entre políticas indirectas y políticas directas**

El mensaje principal de las lecturas anteriores es que los desafíos de la promoción de más y mejores empleos para el conjunto de la población boliviana y, en específico, para los jóvenes y las mujeres, se enmarcan en las condiciones estructurales de la economía nacional: bajo crecimiento, desarticulación entre los sectores generadores de riqueza y los sectores generados de ingreso, la concentración en el empleo no asalariado y sin protección social, y la intensificación de la migración nacional y transnacional.

Por esto, el alcance y sostenibilidad de las políticas laborales dependen de la estrecha coordinación con las políticas económicas y con el conjunto de las políticas públicas. El cambio a una visión de la política económica como el corazón de las políticas sociales y laborales es central para lograr el objetivo de generación sustantiva y sostenible de empleo de calidad y una distribución equitativa de la riqueza nacional vía ingreso laboral.

Esta es la vía para enfrentar el reto impostergable del Ministerio de Trabajo de ampliar su cobertura más allá del 20% de la población ocupada nacional, para poner el empleo en el centro de las políticas públicas y vincular los objetivos en materia laboral y de empleo con los de las políticas económicas, productivas, comerciales y sociales.

### **2.4. Fortalecimiento institucional**

Esta vía, sin embargo, exige no solamente la coordinación entre los distintos ministerios –lo que ya está ocurriendo en términos de compartir información, decisiones y diagnósticos sobre problemas económicos y sus efectos en el empleo. También exige fortalecer o jerarquizar las funciones y competencias de:

El propio Ministerio de Trabajo para, en verdad, concretar la voluntad política de hacer del empleo un elemento y objetivo central de las decisiones económicas y sociales.

En esa perspectiva se pueden apuntar algunos lineamientos en varias direcciones:

- i) La ampliación de sus competencias desde el trabajo hacia un énfasis mayor en el empleo y hacia el ámbito de la seguridad social. La estructura del Ministerio de Trabajo ha estado fuertemente orientada a la regulación de conflictos laborales en las relaciones obrero-patronales, principalmente a través de las inspectorías del trabajo; mientras el

tema empleo ha tenido un desarrollo institucional cíclico. El tema de la seguridad social de largo plazo ha sido tratado más desde una perspectiva más financiera que desde la necesidad de cambios en los regímenes de protección y bienestar propios de un nuevo Estado social, aspectos que deben ser considerados en el tratamiento del complejo fenómeno del desempleo y el concepto de trabajo decente o digno.

- ii) En necesario considerar las particularidades que existen en los distintos niveles territoriales, sobre todo subnacionales. En esta perspectiva se debe consolidar una estructura institucional del Ministerio de Trabajo de carácter nacional con presencia en el nivel departamental que permita la instalación del tema del empleo en los niveles locales o municipales. Es sobre todo en este nivel donde se puede impulsar la participación de los actores públicos y privados involucrados en el diagnóstico de la problemática del empleo diferenciada por generación y género, de las potencialidades del desarrollo económico productivo y empleo, así como en el análisis, seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas o programas considerando las particularidades de los grupos vulnerables. Pero también, donde es posible movilizar a los actores alrededor del desarrollo socioeconómico local y del empleo en una nítida relación del empleo con la actividad económica.
- iii) El Ministerio de Trabajo debe fortalecer su capacidad de acuerdos con los otros ministerios sectoriales de promoción de empleo; pero también con los grupos empresariales de los rubros industriales priorizados en general y en el Plan Mi Primer Empleo Digno en particular, a partir de los objetivos laborales. Hasta el presente, las experiencias han mostrado que el establecimiento del vínculo con las empresas ha estado a cargo de las ICAP y con un carácter temporal. Las posibilidades de un vínculo estratégico solo puede desarrollarse en el marco de una política de desarrollo económico que incluya, además, incentivos para las empresas dispuestas a emplear jóvenes y mujeres sobre todo recién graduados/as, no sólo con el pago parcial del salario de los y las jóvenes ocupadas, sino también con incentivos fiscales entre otras medidas.

También las competencias de los organismos responsables por las políticas de equidad de género y generacional, sobre todo hacia los y las jóvenes, deben ser fortalecidas, considerando que los problemas estructurales de la economía y las condiciones de los mercados laborales tomarán tiempo en resolverse, por lo que no pueden excluir acciones afirmativas en el corto y mediano plazo hacia estos dos grupos con riesgos de vulnerabilidad y empobrecimiento relativo.

- i) Tanto en el organismo de género como generacional (independientemente de su jerarquía) es necesario incorporar el tema laboral y del empleo de manera primordial integrado con la protección social, ya que el trabajo hace a la identidad y el reconocimiento social, a la inclusión y cohesión social en tanto nexos con la condición ciudadana. La no inserción laboral en los mercados no solo incide en una situación de exclusión, sino en un sentimiento o sensación de ausencia de futuro que refuerza la salida de la educación, de la búsqueda de trabajo y en general de bajas expectativas que, junto a las condiciones materiales precarias, solo reproducen la necesidad y condición de marginalidad. (Arroyo. 2008).
- ii) En esta perspectiva, ambos organismos deben participar activamente en el diseño de una política activa de empleo para jóvenes -mujeres y hombres- por su mayor grado de desempleo, en el marco de un fortalecimiento de su capacidad para construir alianzas con el Ministerio de Trabajo y los ministerios sectoriales generadores de empleo y protección social, y de su trabajo en los niveles subnacionales principalmente

municipales, ya que el vínculo entre la dimensión territorial productiva y las políticas activas de empleo favorecen la orientación hacia una mayor densidad del tejido productivo y social e institucional; a un mejor análisis y respuesta al complejo fenómeno del desempleo; y al fortalecimiento de capacidades de autogobierno de cara a la construcción de autonomías departamentales, municipales.

### 3. Lineamientos específicos

En relación a los programas y proyectos en curso, es importante hacer algunas sugerencias más puntuales.

- 1) Es importante enfrentar el carácter aislado, atomizado, de universos acotados y generalmente asentados en zonas urbanas que presentan hasta ahora los programas específicos de promoción de empleo tanto para jóvenes como para mujeres y que –en general- pretenden aliviar la pobreza y el desempleo. Para ello, se debe potenciar los programas de empleo, sobre todo Mi Primer Empleo Digno, desde una perspectiva de su *masificación y, a la vez, que contemple la generación de condiciones para la conclusión del ciclo secundario de formación y los procesos de capacitación laboral* en la perspectiva de superar la brecha entre educación formal secundaria y requerimientos del mercado de trabajo.
- 2) En la perspectiva de cerrar las brechas educativas de cara a la empleabilidad, se debe pensar que la formación técnica y tecnológica hacia la inserción laboral no sólo enriquecerá la calidad de la enseñanza, normando contenidos mínimos, fortaleciendo los centros estatales de formación sobre todo en zonas rurales –hoy escasos-, y adecuando la enseñanza a la demanda con la participación de las empresas. Considerando que la inserción de las y los jóvenes es menos estable y segura y –por tanto- con mayor rotación entre empleo y desempleo, la formación y capacitación tendría que garantizar tanto condiciones de conclusión de estudios como también una formación técnica diversa que permita responder a las actuales tendencias de reconversión, reindustrialización y también desconcentración de la actividad productiva, que demandan conocimientos y destrezas también diversas y flexibles, sin ignorar ciertas tendencias a la concentración de inversiones y oportunidades por la relación entre perfil productivo de los municipios y el empleo.
- 3) También en el marco del programa, Mi Primer Empleo Digno, es importante una mayor vinculación entre entidades rectoras de la problemática juvenil y de género, además del liderazgo del Ministerio de Trabajo en el tema, y en la articulación con las otras dependencias estatales que promueven el empleo o inserción laboral como el Ministerio de Educación, el de Producción, los gobiernos departamentales y municipales, las ICAP y las alianzas con las empresas. En esa perspectiva se puede lograr una mayor participación estatal en el financiamiento del Plan y sus diferentes programas, una más clara orientación de las políticas para los operadores públicos y privados en sus diferentes niveles, e incentivar la cooperación de organismos internacionales.

Este puede ser un camino poco costoso hacia la sostenibilidad financiera que, sin duda deberá complementarse con una progresiva mayor participación presupuestaria destinada al financiamiento de programas de promoción del empleo de jóvenes y mujeres, y la gradual reducción de los recursos de la cooperación internacional. Ello

no sólo permite la mayor continuidad de los programas en tiempo y alcances, sino también una orientación más propia de cómo y en qué campos mejorar las condiciones de empleabilidad de los grupos vulnerables, y consolidación de las políticas de empleo en el centro de las políticas económicas y sociales globales.

- 4) Mi Primer Empleo Digno debe remontar el bajo rendimiento de los programas de formación mediante uso del incentivo a la demanda a través del sistema de bonos, que han beneficiado sobre todo a los centros privados de formación. Los objetivos o incentivos que se quieren lograr con los bonos deben estar claramente establecidos por un lado, y se debe contar con una instancia institucional de seguimiento al cumplimiento de esos objetivos por otro. En el seguimiento, las instituciones públicas con competencias específicas en la FTT e inserción laboral deben tener un rol central para asegurar el incentivo al estudio y la permanencia, evitar la deserción de los y las jóvenes, y asegurar acceso a prácticas laborales remuneradas, entre otros.

Es importante pensar también en un nuevo diseño de incentivos que, si bien pueden mejorar el ingreso de los hogares de las y los jóvenes desempleados mediante las transferencias monetarias directas a sus hogares, también se debe pensar en ingreso indirecto por medio de políticas de acceso a vivienda, de salud y previsión social para jóvenes; y particularmente de políticas de acceso a servicios de cuidado sobre todo de niños y niñas en los centros de capacitación y en los vecindarios para posibilitar el acceso de mujeres y jóvenes de diferentes estratos socio-económicos a la formación, capacitación y posterior inserción en el empleo; y, a su vez, generar nuevas posibilidades de empleo.

- 5) Como fuera señalado, es importante mejorar la intermediación laboral eliminando la práctica de los programas de formación-inserción, propia también de Mi Primer Empleo Digno, que coloca en los centros de capacitación la tarea de articular la oferta y demanda laboral. Si bien el Plan establece prioridades de capacitación en rubros de producción específicos, siguen siendo las ICAP las responsables de negociar los convenios de prácticas y contratación laboral. Esta responsabilidad debería establecerse en el Ministerio de Trabajo en sus distintos niveles territoriales, lo que favorecería además la posibilidad de generación de los espacios de articulación público-privados, de alianzas y diálogos necesarios para la creación de empleo y un desarrollo territorial productivo.
- 6) Programas como el PROPAIS o EDIMO, que tendrán todavía un horizonte temporal importante, deberían considerar a jóvenes y mujeres que buscan su primera ocupación, por razones propias de su ciclo. Las iniciativas de programas de empleo temporal o de emergencia se han orientado a población en edad intermedia, cuya mayor presión en el mercado de trabajo no tienen mucho efecto en la reducción de la tasa de desempleo. En este contexto y en los niveles descentralizados, bien podría impulsarse la economía del cuidado como parte de las redes de protección al ámbito del empleo. En cualquiera de los campos de desempeño del trabajo, la certificación de competencias y cargos es de suma importancia; por lo que las actividades en el campo de la protección y cuidados deben también ser certificadas.
- 7) En cuanto a ciertas particularidades del **autoempleo**, sus límites y baja calidad, no debería ser considerado como alternativa o sustituto del empleo asalariado, de los emprendimientos productivos de pequeño porte u otras formas productivas inherentes a la complejidad de la llamada informalidad. Por el contrario, el Estado debe apoyar los emprendimientos pequeños y medianos en el marco de perfiles productivos de

agregación de valor, conocimiento e innovación mediante el fomento de iniciativas de emprendimiento de jóvenes y mujeres mediante una nueva lógica del crédito, financiamiento y nuevas tecnologías.

Pero -además de formación, capacitación y asistencia técnica- créditos, financiamientos y tecnología deben favorecer la construcción de tramas productivas, cadenas de valor locales y regionales principalmente, proyectadas hacia perfiles productivos de mediano y largo plazo, requisito de una estructura distributiva menos regresiva. Se sabe que el acceso al crédito no es la limitación más importante respecto a los empleos auto-generados; y que esta respuesta parte del enfoque que restringe a la limitación de capital los problemas de las personas que generan su propio empleo. En este sentido, hay que poner más atención a medidas orientadas a resolver problemas de organización productiva, reducir los costos de transacción y “cuellos de botella” sobre todo en los eslabonamientos productivos, y a resolver problemas de mercados de insumos y servicios para la producción. Como se vio, el acceso a este tipo de medidas se basa en requisitos imposibles de llenar por jóvenes y mujeres.

Por ello, si bien será ineludible fortalecer la carnetización de jóvenes y mujeres de áreas urbanas y rurales para contribuir al ejercicio de derechos ciudadanos y para que su falta no se convierta en requisito excluyente, entre las nuevas características de ofertas crediticias, financieras y tecnológicas, de servicios a la producción, debe considerarse las condiciones particulares de jóvenes y mujeres para el acceso. Ello lleva a eliminar requisitos de antigüedad o formalidad institucional en los negocios, garantías, condiciones de pago, etc., como ocurre en el caso en Ferias a la inversa, Compro Boliviano y otros.

- 8) Un elemento importante en relación a los emprendimientos independientes debe ser la organización y fortalecimiento de las agrupaciones de mujeres y jóvenes asociadas con el trabajo. Sobre todo esto es importante en el caso de las y los jóvenes cuya participación tiene un carácter espontáneo las más de las veces. Una importante reivindicación de las mismas debería orientarse hacia la exigencia de condiciones para que las pequeñas y medianas empresas puedan desarrollarse bajo esquemas mercantiles modernos superando las necesidades de subsistencia.

#### **4. Apoyo a jóvenes y mujeres en situación de particular desventaja**

Como se ha señalado en el diagnóstico, hay situaciones de particular desventaja entre jóvenes y mujeres, grupos en sí mismos vulnerables. Situaciones como el desempleo y deserción escolar, desempleo en el marco de responsabilidades familiares (padres, madres en pareja o solteros), empleo precario y abandono de estudios, jóvenes mujeres embarazadas, y jóvenes que ni estudian ni buscan trabajo, entre otras situaciones, ahondan la heterogeneidad de condiciones y problemas laborales de jóvenes y mujeres y exigen políticas particulares que van más allá del género y la edad, pues requieren intervenciones para enfrentar necesidades específicas, pero de una manera integral que trasciende las limitaciones de intervenciones sectoriales.

- 1) En el caso de madres / padres adolescentes y jóvenes jefa/es de hogar sin empleo, es importante crear mecanismos para que participen en programas de formación y condiciones favorables para el empleo. Pero, además de horarios flexibles, subsidios de alimentación, guarderías u otros, estos pueden ser los hogares que se beneficien con transferencias directas a hogares con desempleados, también de una oferta de

servicios públicos o subvencionados de guarderías y alternativas para el cuidado de los niños menores, para que los y las jóvenes madres puedan continuar con su educación o inserción en el trabajo.

- 2) Como medidas preventivas se debe introducir en los programas orientados a los adolescentes la materia de salud sexual y reproductiva tendiendo a prevenir los embarazos adolescentes, la drogadicción y las causas de la deserción escolar. Para ello es necesario una capacitación de maestros para que puedan en aula y otros espacios fomentar la participación y el diálogo sobre determinados temas en torno a los problemas y necesidades de los jóvenes, y todo otro tema que facilite la permanencia en la educación y formación.
- 3) Es importante también la organización de programas de re-integración de jóvenes de más reciente deserción escolar o desocupación, a procesos de socialización escolar o laboral, según los casos, sobre todo en los niveles de gobiernos municipales con la participación de las escuelas, las organizaciones de trabajadores, empresariales y de capacitación. Igualmente, en estos niveles locales o municipales se pueden impulsar programas para aumentar la empleabilidad y capacidades productivas de jóvenes mujeres y hombres que pueden no haber terminado la educación básica o secundaria, con procesos de capacitación según los requerimientos de las empresas u otras unidades económicas.

De un modo general, se deben definir incentivos fiscales para las unidades económicas que garanticen la inserción de mujeres y jóvenes, y/o que puedan apoyar la creación de actividades de cuidado de niños y niñas.

Igualmente, de cara a la necesidad de enfrentar la discriminación de género en el mercado de trabajo formal, y considerando la norma constitucional que establece igual salario por igual trabajo, será necesario políticas dirigidas a la demanda orientadas a la creación de escalas de equivalencia entre ocupaciones para poder establecer la comparación entre remuneraciones en las empresas, del mismo modo que habría que volver a replantear las actividades de sensibilización a empleadores y centros de capacitación sobre el desempeño y capacidades de trabajo de la mujeres para facilitar su acceso a los cursos y al trabajo mismo.

Finalmente, las políticas públicas deben girar hacia la desnaturalización de la esfera de la reproducción como ámbito privado y su identificación con las mujeres, pues expresa una injusticia en la distribución de responsabilidades que dificulta la participación de las mujeres en la educación, capacitación y en el trabajo. La desnaturalización debe incorporar la reproducción social y el cuidado en el ámbito del trabajo, y reconocer su carácter social y público con diversas medidas que aligeren la carga de trabajo doméstico y no remunerado de las mujeres, que modifiquen el patrón de división sexual del trabajo, y que amplíen los mecanismos de protección como requisito de ejercicio de ciudadanía.





## Bibliografía

- Abdalá, Ernesto. (2004): “Formación y empleabilidad en América Latina”. *En*: Molpeceres, Pastor: Identidades y Formación para el trabajo en los márgenes de sistema educativo. CINTERFOR / OIT. Montevideo.
- \_\_\_\_ (2005): “Los jóvenes y la economía informal: Propuestas desde la capacitación laboral”. Documento de trabajo CINTERFOR-OIT.
- Aguirre, Rosario y Karina Batthyány. 2007: “Introducción”. *En*: Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades – Desafíos para la investigación política. CLACSO, Colección Grupos de Trabajo.
- Alemán, Silvia y Carmen Sánchez. 2004: “Encontrando el Camino. La experiencia de los Proyecto Productivos de Mujeres”. PASAP / SEDAG / Prefectura del Departamento de Potosí. Potosí.
- Alpizar, Lydia y Bernal, Marina. 2003: “La Construcción Social de las Juventudes. Última Década”. CIPDA Viña del Mar. Viña del Mar, Chile.
- Arauco, Eliana y Jimena Rojas. 2006: “EUROSOCIAL”, documento de trabajo.
- Araujo, Clara y Celi Scalón. (Org.). 2005: “Género, familia e trabalho no Brasil”. FGV y FAPERJ, Rio de Janeiro.
- Arriagada, Irma. 2007: “Abriendo la caja negra del sector servicios en Chile y Uruguay”. *En*: Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades – Desafíos para la investigación política. CLACSO, Colección Grupos de Trabajo.
- Benería, Lourdes y Marta Roldán. 1992: “Las encrucijadas de clase y género”. El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica. México.
- Bonadona Cossio, Alberto. 2003: “Género y sistemas de pensiones en Bolivia”. Serie Mujer y Desarrollo 44. CEPAL. Santiago de Chile.
- Bonder, Gloria. “La Construcción de las mujeres jóvenes en la investigación social”. VI Anuario de Investigaciones. Facultad de Psicología. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Borderías, C. y Cristina Carrasco. 1994: “Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales”. Economía Crítica. ICARIA / FUHEM. España.
- Brewer, Laura. 2005: “Jóvenes en situación de riesgo: La función del desarrollo de calificaciones como vía para facilitar la incorporación al mundo del trabajo”. Documento de Trabajo No. 19. OIT. Ginebra.
- Castel, Robert. 1999: “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós. CIEPP. Buenos Aires.
- Cámara Nacional de Comercio. 2000: “Comportamiento de las variables de inserción laboral en grupos vulnerables”. Abstract. Censo de Unidades Económicas de La Paz y El Alto. La Paz.

- Campero, José Carlos (Coord.). 2005: “Estudio de necesidades de formación de recursos humanos jóvenes en La Paz y El Alto”. Fundación Federico Demmer / JICA / Cemse. La Paz, Bolivia.
- Castillo Marín, L. 2008: “Estrategias de desarrollo y promoción del empleo”. *En*: Novick, M. y Pérez Sosto, G. 2008. El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes. Instituto Di Tella / Cátedra UNESCO / Ministerio de Trabajo de Argentina. Siglo XXI. Argentina.
- CEPAL / OIJ. 2003: “Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica”. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2008: “Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un modelo para armar”. NN.UU. AECID / Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Santiago de Chile.
- Cinterfor / OIT. 1997: “Chile Joven: Una experiencia pionera revisada”. *En*: Boletín Técnico Interamericano de Formación profesional. Jóvenes, Formación y empleabilidad. Cinterfor / OIT. No. 139-140, Abril-Septiembre. Montevideo.
- Coordinadora de la Mujer. 2008: “Diagnóstico Nacional. Situación socioeconómica de las mujeres bolivianas y posibilidad de acceso a recursos financieros y económicos”. La Paz.
- Cortes, Geneviève. 2004: “Partir para quedarse. Supervivencia y cambio en las sociedades campesinas andinas de Bolivia”. IRD, Plural Editores e IFEA, La Paz.
- Dandler, Jorge. 1987: “Diversificación, procesos de trabajo y movilidad espacial en los Valles y Serranías de Cochabamba”. *En*: La participación indígena en los mercados surandinos – estrategias y reproducción social – Siglos XVI a XX. Cochabamba, Ceres.
- De la Torre Ávila, Leonardo. 2006: “No llores, prenda, pronto volveré. Migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo”. PIEB, IFEA y UCB, La Paz.
- DUF / Ministerio de la Presidencia. 2002: “Evaluación de Medio Término. Plan Nacional de Empleo de Emergencia. PLANE. Resumen Informativo.
- Elías Argandoña y Huanca Lima; 2005: “Compro Boliviano. Los primeros pasos”. CIPCA. Cuadernos de Investigación. 61. La Paz –Bolivia.
- Ergueta, Amparo y Fernandez, Gonzalo. 2006: “Diagnóstico Nacional sobre la Situación Económica Laboral de Adolescentes y Jóvenes”. Informe de Consultoría. CEDLA. Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad / Projuventud / GTZ. La Paz.
- Escobar de Pabón, Silvia y Lourdes Montero. 2003: “La industria en su laberinto – reestructuración productiva y competitividad en Bolivia”. La Paz, CEDLA.
- Escóbar, Silvia. 2001: “El trabajo asalariado en Bolivia. 1950 – 2000. Tendencias y dimensiones de género”. Cuaderno de Trabajo N° 2. Red Mujeres Transformando la Economía / OXFAM-GB.
- Farah, Ivonne. 2003: “Incorporación de la Perspectiva de Género en la estrategia Boliviana de reducción de la Pobreza”. *En*: Berger, Silvia. 2003: Inequidades, Pobreza y mercado de trabajo: Bolivia y Perú. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. OIT, Lima
- Farah, Sánchez, Wanderley et al. 2007: “Régimen económico de la CPE. Las relaciones de trabajo, tierra y territorio”. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. La Paz.
- Farah, Ivonne y Carmen Sánchez (Editoras). 2009: “Bolivia: Perfil de Género”. CIDES – UMSA / Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales. Plural Editores. La Paz, Bolivia.
- Ferrufino, Celia, Magda Ferrufino y Carlos Pereira. 2007: “Los costos humanos de la emigración”. Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.
- Folbre, Nancy. 1986: “Clearing House: New Perspectives on Households and Economic Development”. *En*: Journal of Development and Cultural Change. Vol 32. N° 2
- Fundación INASET. 2007: “Empleo Digno y Productivo. Condición Esencial para “Vivir Bien”. Propuesta de lineamiento de la Sociedad Civil de la Ciudad de El Alto para formular una estrategia integral de crecimiento económico con empleo digno. La Paz, Bolivia.
- FUNDA-PRO. 2007: “Estudio del Mercado Laboral en Bolivia. Un Instrumento para el Desarrollo del País”. La Paz.

- García Delgado, D. 2008: “La fundamentación ética del empleo y la reconfiguración de las protecciones sociales”. En Novick, M. y Pérez Sosto, G. 2008. El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes. Instituto Di Tella / Cátedra UNESCO / Ministerio de Trabajo de Argentina. Siglo XXI. Argentina.
- GTZ. 2006: “Guía Metodológica para el diseño de Programas de Inserción Laboral para jóvenes. Programa de Apoyo a jóvenes y sus Organizaciones en promoción y Participación en el Ámbito Municipal”. PROJUVENTUD. La Paz
- \_\_\_\_ 2006: “Diagnóstico nacional sobre la situación económica laboral de adolescentes y jóvenes”. (Sobre Diagnóstico del CEDLA). La Paz.
- \_\_\_\_ 2006: “Guía de orientación para la gestión de proyectos de jóvenes a nivel municipal”. La Paz.
- Guaygua, Germán. 2000: “Ser joven en El Alto”. PIEB. La Paz.
- Gutiérrez, María Alicia (Comp.). 2007: “Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política”. CLACSO. Colección Grupos de Trabajo.
- Hartmann, Heidi. 1980: “Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo”. En: Zona Abierta. N° 24.
- Hinojosa Gordonava, Alfonso (Comp.). 2004: “Migraciones Transnacionales. Visiones de Norte y Sudamérica”. CEPLAG / Universidad de Toulouse / PIEB / Centro de Estudios Fronterizos y Plural Editores. Bolivia.
- Humphrey, John. 1995: “Industrial Organization and Manufacturing Competitiveness in Developing Countries” en *Special Issue of World Development*, 23 (1).
- Jacinto, Claudia et all. s/f: “Formación para el Trabajo de jóvenes de sectores de pobreza en América Latina: ¿Qué desafíos y qué estrategias”. Documento Internet.
- Jemio, Luis Carlos. 2008: “Crecimiento, empleo y productividad”, documento de trabajo.
- Jiménez Z., Elizabeth; 2008: “Política Nacional del Empleo”. Programa de Apoyo al Trabajo Decente en Bolivia. OIT.
- Kabeer, Naila. 1998: “Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo”. Paidós. México.
- Kruse, Tom. 2005: “Acaso eres Trabajador? Reestructuración productiva, procesos de trabajo y la construcción cotidiana de lo social”. Documento de Trabajo. PIEB. Bolivia.
- Landa, Fernando. 2008: “Informe Especial: La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano: 1996-2006”, UDAPE, La Paz.
- Marco Navarro, Flavio. 2008: “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas”. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.
- Marinho, María Luisa. 2007: “El eslabón perdido entre educación y empleo. Análisis sobre percepciones de los jóvenes urbanos de escasos recursos en Chile”. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales 137. Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación. 2003a: “Estudio de articulación de la oferta pública del sistema de formación técnica y tecnológica con el sector productivo nacional y local”. Informe de Avance. Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y tecnológica con el Sector Productivo Nacional y Local. La Paz.
- \_\_\_\_ 2003b: “Estudio para la incorporación del enfoque de competencias en el Sistema de Formación Técnica y Tecnológica. Análisis situacional del enfoque de competencias en Bolivia”. Documento 3. Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y tecnológica. Formación Técnica Profesional. La Paz.
- \_\_\_\_ 2005a: “Datos de los recursos humanos. Áreas correspondientes a la Fase 1”. Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y tecnológica. Formación Técnica Profesional. La Paz.
- \_\_\_\_ 2005b: “Diagnóstico Marco Normativo e Institucional”. Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y tecnológica. Formación Técnica Profesional. La Paz.
- \_\_\_\_ 2005c: “Informe: Experiencia Internacional de Incorporación del Enfoque de Competencias

- en los Sistemas de Formación Profesional”. Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y tecnológica. Formación Técnica Profesional. La Paz.
- Ministerio de Trabajo. Boletines semanales de 2007.
- \_\_\_\_ 2008: “Proyecto: Mi Primer Empleo Digno. Programa de Capacitación y Pasantías para Jóvenes”. La Paz.
- Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente. Viceministerio de Tierras. 2008: “La Nueva Política de Tierras. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. La Paz.
- Ministerio de Planificación. 2007: “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática Para Vivir Bien”. Lineamientos Estratégicos 2006-2011. La Paz.
- Novick, M. y Pérez Sosto, G. 2008.: “El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes”. Instituto Di Tella / Cátedra UNESCO / Ministerio de Trabajo de Argentina. Siglo XXI. Argentina.
- OIT / Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú. 2005: “Seminario Internacional Políticas y Programas con enfoque de Género en América Latina”. Informe Técnico. Proyecto CIMT, OIT, OEA, Lima.
- OIT. Oficina Regional para América Latina. 2007: “100 millones de jóvenes con empleos productivos y trabajo decente construyen progreso”. Trabajo Decente y Juventud. Informe América Latina. Agenda Hemisférica 2006-20015. Lima, Perú.
- OIT. 1979: “Condiciones de Trabajo, Formación Profesional y Empleo de la Mujer”.
- \_\_\_\_ 2004: “Generando Trabajo Decente en el Mercosur: Empleo y Estrategia de Crecimiento”. Volumen I y Volumen II. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_ 2008: “Panorama Laboral 2007: América Latina y el Caribe”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT / UNICEF. 2006: “Caña dulce, vida amarga. El Trabajo de los niños, niñas y adolescentes en la zafra de caña de azúcar”. Serie: Peores Formas de Trabajo Infantil y Violencia contra la niñez y adolescencia. Bolivia.
- Pautassi, Laura. 2000: “Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina”. *En*: Gioconda Herrera Coord.: Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho. AGORA / FLACSO / CONAMU. Quito, Ecuador.
- Pérez, Maya Lorena (Coord.). 2008: “Jóvenes indígenas y globalización en América Latina”. Colección Científica. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México.
- Pérez Sosto, G. y Romero, M. 2008: “La cuestión social de los jóvenes”. *En* Novick, M. y Pérez Sosto, G. 2008. El Estado y la reconfiguración de la protección social. Asuntos pendientes. Instituto Di Tella / Cátedra UNESCO / Ministerio de Trabajo de Argentina. Siglo XXI. Argentina.
- PNUD (2005). Informe temático sobre Desarrollo Humano – La economía más allá del gas. Tercera Edición, La Paz.
- Rendón, María Teresa. 2000: “Trabajo de hombres y mujeres en México durante el siglo XX”. Tesis para obtener el título de doctora en economía. UNAM. División de Estudios de Postgrado. Facultad de Economía.
- Salazar, Cecilia. 2007: “Ser alguien, seer boliviano. Trabajo, educación y ciudadanía en Bolivia”. Cuaderno de Futuro 24. IDH. PNUD. Bolivia.
- Sánchez, Carmen; Rojas, G.; Farah, I.; Wanderley, F.; Seoane, A; Fuente, J., Salazar, C. (2007) Régimen socio laboral, tierra y territorio – propuesta de texto constitucional, CIDES-UMSA/ CIPCA, La Paz, FBDM.
- Salvia, Agustín y Tuñón Iania. s/f: “Los jóvenes en el mundo del trabajo en la Argentina actual”. Argentina.

- Schkolnik, Mariana. 2006: “Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes”. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales 104. Santiago de Chile.
- Schmitz, Hubert. 1995: “Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry” en *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n.4.
- Tilly, Charles. 2000: “La desigualdad persistente”. Ed. Manantial. Buenos Aires.
- Tórriz, H. y Sánchez, I. 1997: “Jóvenes de ayer, de hoy y del mañana”. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Dirección de políticas de Población. Bolivia.
- Tokman, Victor. 2002: “Desempleo Juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas”. Opciones Sur. Friedrich Ebert Stiftung. Chile.
- UDAPE. 2006: “Desempleo, Subempleo e Informalidad en Bolivia”. En: Informe Económico al Tercer Trimestre 1999-2005. UDAPE. La Paz, Bolivia.
- \_\_\_\_\_. 2008: “Evaluación Social: Mi Primer Empleo Digno”. La Paz.
- Urioste, Miguel. 2007: “Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidd en el altiplano de Bolivia”. La Paz, CIPCA y Fundación Tierra.
- VAGGF, Coordinadora de la Mujer, Clave Consultores. 2003: “Análisis de Equidad de Género. 1992 – 2002”. La Paz.
- Vargas, C, Arias y Edgley. 2006: “La profesión es todo, la profesión en nada. Los jóvenes benianos con relación al valor de su profesión e inserción laboral”. Libros de Bolsillo. PIEB. La Paz.
- Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia. 2001: “Programa de Reducción de la Pobreza relativa de las mujeres”. La Paz.
- Viceministerio de la Mujer. 2003: “Análisis de equidad de género en Bolivia. 1992-2002”. Informe de Estudio. CLAVE Consultores s.r.l. / Coordinadora de la Mujer / Embajada de Suecia / Embajada de Holanda. Bolivia.
- \_\_\_\_\_. 2005: “Informe presentado por el Gobierno de Bolivia”. CEPAL. Trigésima octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Mar de Plata. Argentina 7 y 8 de Septiembre de 2005. Santiago de Chile.
- Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales. 2007: “Informe Complementario al Informe País 2005.CEDAW. Gestión 2006-2007”. La Paz, Bolivia.
- \_\_\_\_\_. 2008: “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. Mujeres Construyendo una nueva Bolivia para Vivir Bien”. La Paz.
- Wanderley, Fernanda. 1995: “Discriminación ocupacional y de ingresos por género”. Subsecretaria de Asuntos de Género, La Paz.
- \_\_\_\_\_. 2002: “Conducta económica de los hogares: notas metodológicas”. En Tinkazos. Revista de Ciencias Sociales. PIEB. La Paz. Bolivia.
- \_\_\_\_\_. 2003: “Inserción Laboral y Trabajo no Mercantil. Un abordaje de género desde los hogares” La Paz, Bolivia.
- \_\_\_\_\_. 2008: “Las múltiples vías de articulación productiva para la exportación”. En UMBRALES N°. 17. CIDES-UMSA. Plural Editores. La Paz.
- \_\_\_\_\_. 2008a: “Beyond Gas: Between the Narrow-Based amd Broad-Based Economy” en Unresolved Tensions – Bolivia Past and Present, (eds.) John Crabtree and Laurence Whitehead. Pittsburgh University Press.
- Weller, Jürgen. 2007: “La inserción laboral de los jóvenes: caracterización, tensiones y desafíos”. Revista de la CEPAL 92. Santiago de Chile.
- WFP/NNUU. 2006: “Evaluación estadística de Centros PAN y de Centros NDC”. La Paz, Programa Mundial de Alimentos.
- Wolfensohn. 2000: “Informe de desarrollo Mundial”. Banco Mundial. Washington.
- Zoomer. 2002: “Vinculando estrategias campesinas al desarrollo. Experiencias en los Andes bolivianos”. DFID. La Paz, Plural Editores.

## Documentación acopiada

Nombre del documento	Fuente	Versión impresa	Versión magnética
Programas modulares de apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (MyPE) Boliviana mediante Servicios de Desarrollo Empresarial	Servicio de Asistencia Técnica. 2006	■	■
Boletín Informativo	Care Bolivia	■	
Folleto de difusión masiva	FAUTAPO	■	
Articulación Oferta FTT	Programa de FTT (1)		■
Enfoque de competencia en Bolivia	Programa de FTT (1)		■
Estudio de percepción de FTT	Programa de FTT (1)		■
Experiencia Piloto de jóvenes en Bolivia	Programa de FTT (1)		■
Experiencia pilotos de mujeres rurales	Programa de FTT (1)		■
Experiencia Piloto de PETA Rural	Programa de FTT (1)		■
Formación y Gestión Docente	Programa de FTT (1)		■
Incorporación de personas con discapacidad	Programa de FTT (1)		■
Marco Normativo Institucional de FTT	Programa de FTT (1)		■
Modalidades de Financiamiento de FTT	Programa de FTT (1)		■
Modelos de Gestión	Programa de FTT (1)		■
Organización de Desarrollo Curricular	Programa de FTT (1)		■
Enfoques orientados a las/os jóvenes para la Implementación de Políticas Públicas	GTZ (2)	■	
Diagnóstico Nacional sobre la situación económica laboral de adolescentes y jóvenes	GTZ (2)	■	
Guía metodológica orientadora para el diseño de Programas de inserción laboral para Jóvenes	GTZ (2)	■	
Diagnóstico Nacional sobre la situación económica laboral de adolescentes jóvenes (Resumen)	GTZ (2)	■	
Guía de orientación para la gestión de Proyectos de Jóvenes a nivel municipal	GTZ (2)	■	
Programas OIT de servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas	OIT (3)	■	
Trabajo y Juventud Decente	OIT (3)	■	
La Agenda de las mujeres en el Proceso Constituyente	Movimiento de Mujeres Presentes en la Historia	■	
Argumentación de las Propuestas de las mujeres para al Asamblea Constituyente	Movimiento de Mujeres Presentes en la Historia	■	

- (1) Documentación promocionada por Ximena Rojas  
 (2) Documentación proporcionada por Lizbeth Vega  
 (3) Documentación proporcionada por Marcela Alcócer

## Otras fuentes de información

[www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/yen/index.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/yen/index.htm)

### *Documentos*

- Comisión Nacional de la Nueva Ley de Educación Boliviana. Nueva Ley de Educación Boliviana Avelino Siñani – Elizardo Pérez. Proyecto de Ley. Septiembre, 2006. La Paz.
- Ley 1565 de Reforma Educativa. 7 de Julio de 1994. La Paz.
- Constitución Política del Estado. 2009.

